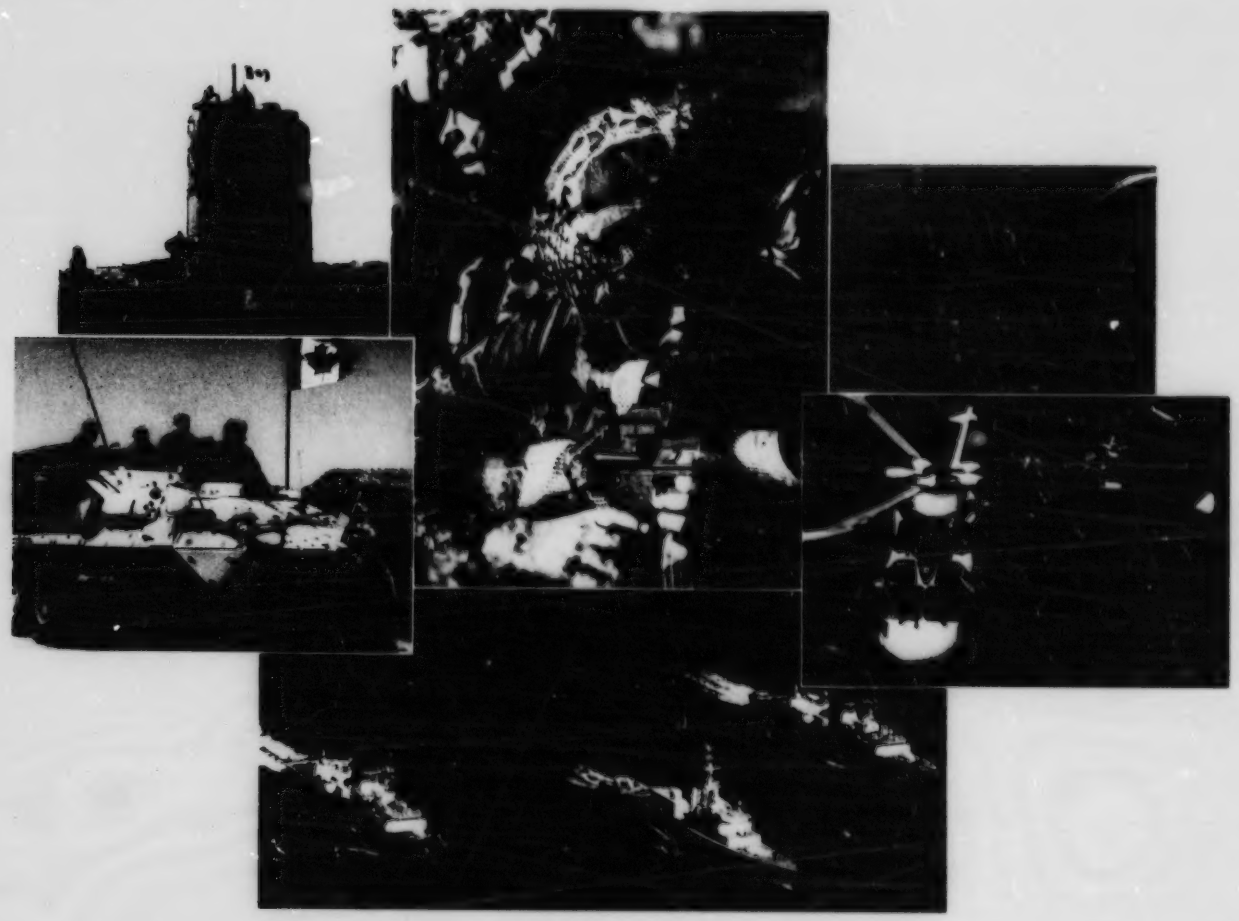
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Facing Our Responsibilities

The state of readiness of the Canadian Forces

Report of the Standing Committee on
National Defence and Veterans Affairs



David Pratt, M.P.
Chair

Leon Benoit, M.P.
David Price, M.P.
Vice-Chairs

May 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-07127/

FACING OUR RESPONSIBILITIES

THE STATE OF READINESS OF THE CANADIAN FORCES

Report of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs

David Pratt, M.P.
Chair

Leon Benoit, M.P.
David Price, M.P.
Vice-Chairs

May 2002

STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

CHAIRMAN

David Pratt

VICE-CHAIRMEN

Leon Benoit
David Price

MEMBERS

Rob Anders
Claude Bachand
Colleen Beaumier
Robert Bertrand
Stan Dromisky
Cheryl Gallant
John O'Reilly
Janko Perić
Louis Plamondon
Carmen Provenzano
Peter Stoffer
Elsie Wayne
Bob Wood

FORMER MEMBERS

Roy Bailey
Peter Goldring
Art Hanger
Judi Longfield
Geoff Regan
Bryon Wilfert

CLERK OF THE COMMITTEE

Diane Deschamps

RESEARCH STAFF

From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament

Wolf Koerner, Researcher
Michel Rossignol, Researcher

THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

has the honour to present its

FOURTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee reviewed the state of readiness of the Canadian Forces.

Your Committee heard evidence on this matter, the result of which is contained in this report, which provides its input on the capability of the Canadian Forces to meet their commitments.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

CHAPTER 1: THE NEW STRATEGIC ENVIRONMENT 5

A. Threats 6
B. Terrorism 7
C. Homeland Defence 8

CHAPTER 2: THE LIMITS OF CURRENT POLICY 13

A. 1994 Defence White Paper 13
B. Critics 14
C. The Link Between Foreign and Defence Policy 17
D. Intelligence 18

CHAPTER 3: OPERATIONALLY READY FOR WHAT? 23

A. Capability-Based Planning 26
B. Assessing Readiness 29

CHAPTER 4: CANADIAN MILITARY CONTRIBUTIONS TO INTERNATIONAL STABILITY 37

A. Readiness of the Army 37
B. Transformation of the Army 39
C. Contributions of Canadian Industries 40
D. Special Forces 42
E. Restructuring of Army Reserves 43
F. Canada's Commitment to Multinational Action 46
G. The Need for Sealift Capability 47
H. Strategic and Tactical Airlift 49
I. Logistics 52
J. Maritime Forces 54
K. Maritime Aircraft 56
L. Modernizing the Rest of the Air Force 59
M. Reflection on Long-term Planning 61

CHAPTER 5: DEFENCE OF CANADA 63

A. Readiness and Homeland Defence 63
B. Airspace Surveillance and NORAD 64

C. Surveillance of Coastal and Other Areas 65
D. Relationship with U.S. Northern Command 67
E. Military Contributions to Homeland Defence 69
F. Critical Infrastructure Protection 70

CHAPTER 6: THE BIGGEST ASSET OF THE CANADIAN FORCES: ITS PERSONNEL 73

A. Quality of Life 73
B. Care of Injured Personnel 74
C. Recruitment 77
D. Leadership 79

CONCLUSION 81

LIST OF RECOMMENDATIONS 83

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 89

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 97

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 99

DISSENTING OPINION — BLOC QUÉBÉCOIS 101

MINUTES OF PROCEEDINGS 107

INTRODUCTION

War is not polite recreation but the vilest thing in life and we ought to understand that and not play at war. — Tolstoy

This report is the result of a full year of hearings on the operational readiness of the Canadian Forces (CF). It was never our intention to rewrite Canadian defence policy, nor did we ever assume we could do a better job restructuring the CF than could the professionals. We see our role as one of helping the CF recoup, and indeed enhance, some of what they need to be able to carry on as a professional fighting force.

The government's response to our previous reports has been both encouraging and disappointing. We fully understand that not everything that we ask for can be fulfilled. However, the fact remains that the CF continue to be underfunded, for both the short and long term. As a committee, we cannot appropriate funds or legislate program changes. We can only recommend. And our success will depend upon how well government listens. This suggests we need remain responsible in the recommendations we make and ensure that they stay within the realm of what is or should be possible.

We want to be a positive force, a vehicle through which the needs and aspirations of our serving men and women, and indeed the Canadian Forces as an institution, can be clearly put before the government. We also hope to be a vehicle for change, helping the CF to face the many challenges of the future. Some of what we recommend will be accepted, some will not. Whatever the result, we begin with the assumption that **the status quo is not acceptable**. But, having said that, we might also note that our mission is not to abandon common sense and those things that work. Policy-making is a pragmatic art — we seek what is reasonable, affordable, and realistic. As a group charged with making serious recommendations to government, we cannot afford the self-indulgence of perfect solutions or visionary schemes.

The CF needs to be prepared for a strategic environment in which certain of our old assumptions no longer hold. To recognize this is not to argue that we begin from scratch. We will not fight on the European central front, the Russians are no longer our major concern, Europe is increasingly capable of defending itself and the asymmetric threat is very real. At the same time, there is no good reason to abandon NATO, we will remain an active participant in NORAD, the United States will remain our closest ally, we will continue to be called upon for peacekeeping duties and our multilateral tradition will continue to affect the choices we make.

Our concern is that the CF be fully capable of meeting the challenges that lie ahead. During our previous investigations we heard much about equipment rust out, poor morale, inadequate living conditions, lack of training, unsustainable levels of operational tempo, funding shortfalls, etc. We have already addressed some of the major issues of

concern in our previous reports, but more needs to be done. By having over-committed our forces in recent years, we may actually have contributed to their decline in operational readiness. Over-commitment has meant less time for training and recuperation. It has meant that restructuring has had to be put off and that we have had to work with units perhaps not best suited for the new threat environment. If one is continually scrambling to meet the contingencies of the moment, it means that future directed thought and analysis become a luxury rather than an obvious requirement.

Operational readiness entails more than equipment and strategy. One can have the best technology and the most forward thinking senior commanders, but above all, one must also have sufficient well-trained enthusiastic troops in order to defend the country's vital interests. Conversely, morale is certainly furthered by good equipment. The choices that need to be made are not of an either/or nature.

For too long, the CF have found it necessary to sacrifice one element in order to sustain another. We saw first-hand how quality of life issues were put to the side in order that money for other essentials could be made available. To ensure operational readiness, we need to see to all facets of the Canadian Forces including quality of life, training, equipment, education and leadership. As well, we need to have a good sense of what it is we are "getting ready for." Our force structure must be appropriate for the strategic environment in which we expect to operate.

While our previous reports did not specifically focus on the question of readiness, they have, nevertheless, had an important bearing on the matter. In our report entitled *Moving Forward: A Strategic Plan for Quality of Life Improvements in the Canadian Forces*, we made a series of recommendations that went a long way in helping improve the morale of CF members and their families. On November 25, 1999, our Committee passed a motion, subsequently also tabled in the House of Commons, calling upon the government "...to embark upon a five-year plan for the revitalization and modernization of the Canadian Forces which would substantially increase the budget of the Department of National Defence as a percentage of GDP." This was followed by our *Procurement Study* wherein we encouraged the government to speed up required equipment purchases and suggested ways in which the overall procurement process might be improved.

In June 2001, we tabled our *Report on Plans and Priorities* where we recommended, *inter alia*, that the government re-examine its spending plans for the next two fiscal years with a view of increasing the budget for the Department of National Defence. Finally, in November 2001, our Committee tabled its report, *State of Readiness of the Canadian Forces: Response to the Terrorist Threat,* wherein we again recommended that DND's budget be increased. Here we also called for a greater emphasis on strategic lift as well as an increase in Special Forces.

The Canadian Forces did not get all we thought necessary. We believe that the Committee has made progress and are firmly committed to ensuring that our troops get

what they need. We also believe that members of the CF must never be tasked for deployments for which they are neither adequately prepared nor equipped.

Finally, we have also come to realize that today the notion of "security" needs to be understood in a broader, or more comprehensive, sense than previously. The threat of terrorist attacks and the potential use of nuclear, chemical, biological and radiological (NBCR) weapons means that a variety of jurisdictions must be involved in order to ensure the safety of Canadians. The events of September 11th have clearly demonstrated that we need to have a multi-level and multi-jurisdictional understanding of security and how to better respond to threats.

CHAPTER 1: THE NEW STRATEGIC ENVIRONMENT

The tragic events of September 11th have taught us that we cannot take our security for granted. We are vulnerable at home and may need to go far afield to help ensure our safety. Afghanistan is not about peacekeeping, nor about peacemaking. It is war. The troops we have sent are, by all accounts, acquitting themselves admirably. However, there were some controversial moments at the outset. We are facing a "new" enemy; one that has forced us to rethink the ways in which we deal with security. The international strategic environment in which we now find ourselves has complicated rather than simplified the missions, organization and strategy of the armed forces. Our military needs to look at how best to restructure itself to deal with the non-traditional or asymmetric threats we now face. Superpower rivalry has been replaced by internecine strife, transnational terrorism and failed states. Such conditions do not provide the clear war-fighting missions that militaries prefer and for which they have traditionally trained.

Afghanistan is representative of the types of conflict in which Canadian Forces will most likely be involved for the foreseeable future. "With its rugged terrain, and intransigent foes, Afghanistan poses great risks. It is also fairly representative of the kind of environment, both in terms of terrain and politically, that military planners have to think about as their primary expected area of operations."[1]

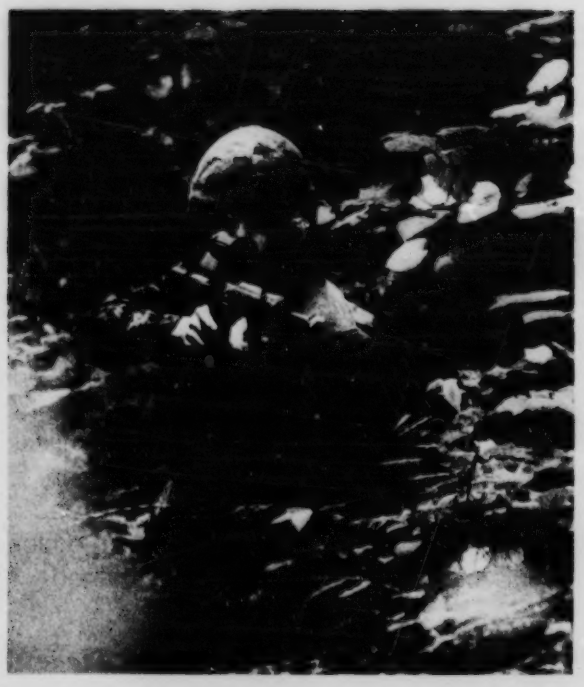
This type of conflict is not well-suited to an armoured force trained to fight large-scale engagements. It is best-suited to a light infantry force — one well trained, equipped, led and in possession of good intelligence.[2] It is an environment in which special forces personnel would prove most effective. If we are to continue to fight in these types of campaigns we may well need to adjust our force structure and to enhance the capabilities of some of its components. Flexibility and rapid deployment will be the requirements of the future.

The so-called "new world order" will not arrange itself to suit the preconceptions of force planners working with yesterday's assumptions or those of politicians who naively believe our forces require no more than what they now possess. If September 11th has taught us anything, it is that we cannot withdraw from the world or refuse to participate in interventions with like-minded allies.

---

1 Anthony Forster, Independent Defence and Intelligence Analyst, Presentation before the House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, *Proceedings*, October 23, 2001.

2 Ibid.



A soldier of the 3rd Battalion, Royal 22e Régiment takes part in a bushline exercise during training to prepare troops to deploy on Rotation 9 of Operation PALLADIUM, Canada's contribution to the NATO Stabilization Force (SFOR) in Bosnia-Herzegovina.

A. Threats

It is very unlikely that Canada will, in the foreseeable future, be called upon to participate in a war between two or more major powers. While we cannot completely discount such a possibility, its likelihood lies well beyond any horizon we can envisage. However, it is reasonable to expect, given our experience over the last decade, that there will certainly be serious conflicts of sufficient magnitude to warrant our maintaining a combat capable multi-purpose military — a force that can "fight alongside the best against the best." Our national security dictates that we have a military capable of responding, in conjunction with our allies, to:

- The asymmetric capabilities of certain states, including weapons of mass destruction and missiles;
- Transnational threats including terrorism, genocide, international criminal and drug organizations, warlords, environmental security issues, health and disease problems, and illegal migrations;
- The problems of failed states that require peacekeeping, humanitarian assistance, disaster relief or national reconstruction;
- Domestic emergencies that cannot be handled by other federal or provincial agencies alone;
- Threats to our information and other critical infrastructure.[3]

Even a cursory reflection on the foregoing dictates that "human security" is something we must continue to address. Our responsibilities are not only to our own security and well-being but also to that of others. We cannot, in the long term, hope to stem the tide of terrorism without addressing the structural determinants that lie at its roots. But, while granting this, our first priority must always be the sovereignty of our own nation and the security and well-being of Canadians. In the final analysis, we can only ensure this as a significant participant in coalition with our closest allies.

---

3 For a discussion of some of these see, Anthony C. Zinni, *A Military for the 21st Century: Lessons From the Recent Past*, Strategic Forum, July 2001.

B. Terrorism

The most disquieting lesson of September 11th was the ease with which the terrorists were able to exact their toll. Too often, when we think of weapons of mass destruction, we conjure up images of the "nuclear suitcase" or of biological and chemical agents; all requiring a rather sophisticated degree of technological or scientific knowledge for their production. Some of these may well be available on the open market but, one suspects, not too readily.

We do not wish to suggest that such methods would never be used. Quite the contrary, we must be increasingly vigilant about such possibilities for the consequences could well prove even more catastrophic than those of September 11th. At the same time, we must recognize that, given the nature of our modern-day open society, great damage can be inflicted with very low-tech everyday means.

"Airliners and skyscrapers by themselves are benign. Bring them together at speed, guided by the world's most sophisticated computer — the human brain — and driven by that most powerful source of motivation — the human will — and you have a binary weapon of mass destruction."[4]

The tragic events of September 11th were made possible by: cell phones, open borders, easy travel, our open society, international banking, etc. Indeed, it was made possible by the very values upon which our modern society is based.

Asymmetric techniques target the vulnerabilities of a state. As the techniques have changed so, it seems, have the motives of terrorists. Thirty years ago the aim of terrorism was to publicize a cause and to mobilize support on its behalf. Groups that carried out attacks would claim responsibility for them, wanting the wider public to know what and why they had done what they had. Casualties and fatalities tended to remain low and hostages were generally released. To do otherwise might only have led to alienating potential supporters or to severe countermeasures that might have destroyed the group.[5]

According to Dr. David Charters, since the early 1980s, things have changed. Many terrorist incidents have gone unclaimed, suggesting a change in motivation from mobilization to punishment. Some groups no longer feel the need to publicize their cause and to rally support. Today, "...their primary motive is to strike a major, damaging, physical, and psychological blow against their enemies." This has resulted in much higher casualties, with the 1980s and 1990s witnessing incidents wherein hundreds died and many more were injured. The most recent attacks, however, represent a quantum leap in

---

4 Dr. David Charters, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, *Proceedings*, November 1, 2001.

5 Ibid.

lethality, leading Charters to conclude that the playing field has been levelled, putting "...the most effective terrorist groups on a par with the states that are their enemies."[6]

This is not to argue that terrorist groups are in any sense on a military par with mature states. It is only to recognize that, given sufficient funding and organizational skill, terrorists can "...create weapons with the destructive power equal to the major weapons of a state, use them to strike at centres of gravity...and thus inflict catastrophic human, psychological, political and economic damage on a state, with major ripple effects on global security and stability."[7]

We need to understand that the war against terrorism is bound to be a long one and that complacency in this struggle is something we cannot afford. Having been surprised once does not mean we cannot be surprised again. September 11th clearly demonstrated that there are no longer any limits to which terrorists will go in pursuit of their objectives.

If the conditions giving rise to a particular brand of fanaticism are rooted in poverty or some other form of unjustifiable deprivation — the loss of historically held territory or the yearning for democratic self-rule — then we can have an idea of how to address the "structural" problems of root cause. If the determinants are those of religious or ideological zealotry, then matters become more complex. Here the application of reason and compromise will likely produce little in the way of results.

Military preparedness is an indispensable prerequisite for dealing with the realities of the new strategic environment. Those who suggest that the world will "order itself" and that we can, because of our privileged position, remain apart from its conflicts, with no cost to ourselves, are simply misguided and naïve.

The CF is only one component in the fight against terrorism. Overall success will depend on the effectiveness of interagency coordination and on partnerships between these and domestic and international law enforcement agencies. As relevant government organizations adjust to meet new challenges, the CF will need to do the same.

C. Homeland Defence

The increased importance of interagency cooperation is, in part, due to the current emphasis on homeland defence. Until September 11th, the tendency was to argue that defending the homeland was something that was done from "over there"; not along our land borders and coastlines. While we have had the occasional squabbles over fishing rights, these were more often with close allies rather than with what might be defined as potential foes. Even in the United States, where homeland defence has always been

---

6 Ibid.

7 Ibid.

prevalent in debate and planning, the air defence squadrons that used to investigate suspicious aircraft or to escort Soviet long-range reconnaissance aircraft had been reduced to four reserve squadrons.

The shape of homeland defence will largely be determined by the following:

- The United States is the world's only superpower and, therefore, any attack on it will in all probability be indirect or asymmetrical.
- The U.S. homeland is a target.
- Certain nations that might be considered a potential threat are gaining the ability to develop chemical, biological, nuclear and missile technology.
- Information technology and globalization have increased the powers of transnational actors, while at the same time making it more difficult for nation states to defend against them.
- Future attacks may be by conventional means or by CBRN (chemical, biological, radiological or nuclear) weapons. CBRN attacks could prove particularly lethal given that our emergency response systems simply do not have the means to handle a large scale CBRN attack.
- While the U.S. may be the primary target, its allies will not be immune. As the United States tightens its security, softer allied targets may be sought.

When we speak of the homeland defence of the United States, we are invariably speaking of our own. And when speaking of our own we cannot do so without taking U.S. realities into account. Any large scale attack which has significant economic impact on the U.S. will inevitably be felt in Canada. The fact that our homeland defence is inextricably bound up with that of our southern neighbour, means that we must be willing to bear our fair share of the burden. One suspects our neighbours remain sceptical about our willingness to do so.

Our desire to provide for our own security and sovereignty has always been a matter of concern in light of U.S. willingness to do it for us. In 1938, President Franklin Roosevelt noted that: "The people of the United States will not stand idly by if domination of Canadian soil is threatened by any other empire." Prime Minister Mackenzie King replied that "Canada shall remain as immune from attack or possible invasion as we can reasonably expect to make it, and that, should the occasion ever arise, enemy forces should not be able to pursue their way either by land, sea or air, to the United States across Canadian territory."

This is a piece of common sense we do well to heed today. Both nations need to protect each other in order to protect themselves. In our case, however, we are also protecting ourselves from potential U.S. intervention in Canadian affairs.

The United States is in the process of creating a new mechanism for continental defence and will do so, largely, on its own terms. For us, the question will be how far we go along with some of the more obvious initiatives. The answer to this may well depend upon how much the government values our role in NORAD and the special relationship this alliance has afforded us. Over the years, our defence relationship with the United States has proven of great benefit, far outstripping the costs to us.

Thus, we should not be overly concerned with changes being made to the U.S. Unified Command Plan. The revised plan creates a new combatant command, U.S. Northern Command, and assigns it "...the mission of defending the United States and supporting the full range of military assistance to civil authorities." Effective October 1, 2002, the plan also designates geographic areas of responsibilities for all combatant commanders and assigns them responsibility for security cooperation and military coordination with all countries in the region. Northern Command's area of responsibility will include the continental United States, Canada, Mexico and portions of the Caribbean region. While Alaska will be included in this assignment, Alaskan Command forces will remain assigned to U.S. Pacific Command. The commander of U.S. Northern Command will also be responsible for security cooperation and military coordination with Canada and Mexico.[8]

There are those who have argued that any participation, on our part, in Northern Command, would weaken our sovereignty. Nothing could be further from the truth. As a sovereign state we can decide to participate or not to participate — that is a sovereign decision. What we need to do, when making our decision, is to engage in a careful calculation of our national interest. Will that interest be best served by having a seat at the table when decisions are made, as in NORAD, or, will it be best served by absenting ourselves and leaving matters of strategic decision to the Americans?

Our view, as a Committee, is that our long-term interests will best be served by engaging the Americans on this matter. Having a presence will allow us to affect the decisions being made. But, we cannot allow ourselves to come empty handed. If we are to engage the Americans, then, we need to do so on the basis of a significant partnership — one wherein we carry our fair share.

Here it is also important to note that, while we usually concentrate on the sovereignty protection aspect of the Canadian Forces Mission, the CF is also there to ensure internal security. Their mission includes aid to the civil power. We have seen how that mission has been discharged, in 1970 during the October crisis and in 1990, during the Oka situation. As well, there was the extraordinary help provided during the Chicoutimi and Winnipeg floods and the Ice Storm in Eastern Canada.[9]

---

[8] United States Department of Defense, *Press Release*, April 17, 2002.

[9] The Hon. Jean Jacques Blais, *The Security Sector and the Rule of Law in Post-Conflict Contingencies*, Memorandum Submitted to SCONDVA, April 29, 2002.

We often tend to forget that the military, in democratic societies, is the final guarantor of the rule of law. This is possible because, in performing that role, the military itself remains subject to the rule of law — it never pretends to rise above it. In Canada, the CF are an important guarantor of the constitutional principles of "peace, order and good government".[10] The CF have then always been an important part of "homeland defence", that is, of helping to guarantee our freedoms as citizens while also ensuring our physical safety.

---

[10] Ibid.

CHAPTER 2: THE LIMITS OF CURRENT POLICY

A. 1994 Defence White Paper

The 1994 Defence White Paper is still official government policy. However, we have heard calls, some from officialdom, to the effect that it is time to revisit some of its assumptions. Our Committee would certainly welcome such an initiative and do all it could to ensure its success. The '94 White Paper was itself the government response to a report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy (1994). The Special Joint Committee's review was one of three broad policy reviews carried out in the wake of the 1993 Liberal election victory — the others being foreign and social policy.

The Committee's report — entitled *Security in a Changing World* — was wide ranging though hardly iconoclastic. It did little to bruise departmental dogma, but did call for an increase of 3,500 in Regular Land Force personnel levels. This was largely in recognition of the increased peacekeeping duties faced by the Canadian Forces. Although the report called for a 25% reduction of resources dedicated to fighter aircraft and recognized the need for "fiscal responsibility," it also argued for the need to maintain a combat-capable multi-purpose armed forces. It further concluded that the CF needed an increased capability in air and sea transport to support increased activity by Canadian troops abroad. Finally, the Committee also recommended that headquarters units be reduced by one-third and the number of headquarters personnel by 50%.

In the White Paper, the government made a commitment to increase the army's field force by 3,000, but these were not to be new personnel. As well, the overall force was to be reduced to 60,000. The Special Joint Committee had declared that 66,700 was "...the minimum capability required for Canadian Forces to play a meaningful role at home and abroad." With the 3,500 it called for in addition to the Land Forces, this meant that the Committee considered an appropriate personnel level to be approximately 70,000.

The White Paper reduced spending on the fighter force by 25% and cut back the resources committed to headquarters functions by one-third. From a military perspective, this meant that the CF would be expected to contribute the following in multinational deployments either through NATO, the United Nations (UN) or a coalition of like-minded states:

- Deploy, or redeploy from other multilateral operations, a joint task force headquarters and, as single units or in combination, one or more of the following elements:
  - a naval task group, composed of up to four combatants (destroyers, frigates or submarines) and a support ship, with appropriate maritime air support;

- three separate battle groups or a brigade group (composed of three infantry battalions, an armoured regiment and an artillery regiment, with appropriate combat support and combat service support);
- a wing of fighter aircraft, with appropriate support; and
- one squadron of tactical transport aircraft;
- provide within three weeks, single elements or the vanguard components of this force and be able to sustain them indefinitely in a low-threat environment; and
- within three months, the remaining elements of the full...force.

- earmark an infantry battalion group as either a stand-by force for the UN, or to serve with NATO's Immediate Reaction Force; and
- have plans ready to institute other measures to increase the CF's capabilities to sustain existing commitments or to respond to a major crisis.

B. Critics

The 1994 White Paper was generally regarded as a "measured," though somewhat status quo, response to the changing strategic environment of the time. Reductions were inevitable and Canada was not the only country downsizing. However, many argued that Canada had reaped its peace dividend long before the end of the Cold War.

The government had barely brought its new policy into being when questions began to be asked as to whether even its minimalist commitment could be sustained. Could such a small budget sustain a modern multi-purpose combat force — one equipped and trained to be able to "fight alongside the best against the best?"

It wasn't long before a growing consensus began to emerge to the effect that the Canadian Forces could no longer sustain themselves and their missions without a significant infusion of funds. Between 1993 and 1998, the defence budget fell by 23% and the Department's real purchasing power fell by more than 30%. In 1998, the Auditor General (AG) argued that an additional $5-6 billion was required in the capital account over the next five to ten years to replace worn-out equipment. In 2000, the AG pegged the annual deficit for the DND Operations and Maintenance account at $750 million. In 2001 the AG revised this shortfall upward to $1.3 billion.

The increase is consistent with the findings of recent studies done by the Conference of Defence Associations (CDA), including *Caught in the Middle: An Assessment of the Operational Readiness of the Canadian Forces.* During the period 1999 to 2006 the government will have increased DND funding by $5.1 billion. However, only $750 million of that total will comprise an increase to the budget base, and is

therefore far short of alleviating the Capital and Operations and Maintenance shortfalls. CDA studies also show that between $2 to $3 billion of the DND annual budget of some $12 billion is not available for expenditure on military capabilities, being committed instead to objectives such as provincial disaster relief, pension contributions, transfer payments, employment insurance and so on. This "flow through" money adds nothing to our military capabilities and overstates what is in fact a very limited budget.

The Council for Canadian Security in the 21st Century also raised concerns over funding shortages and "rust out." In its 2001 report entitled *To Secure a Nation*, the Council recommended increasing the defence budget as quickly as possible. This year, the Standing Senate Committee on National Security and Defence tabled its report, *Canadian Security and Military Preparedness*, in which it called for an immediate injection of $4 billion into the defence budget.

Those who had taken the time to examine the state of the Canadian Forces invariably came to the same conclusions:

- the requirements of the '94 White Paper could not be sustained by current funding levels;
- the increased operational tempo of the post-Cold War period was putting too much stress on the CF; and
- if nothing was done, the CF could soon face a crisis, if it was not already doing so.

We are now in a situation where we will either have to increase funding or significantly restructure the CF. Or, we may simply decide to limit future commitments. However, limiting commitments for the sake of cost savings may not be that easy. Given our preference for multilateralism, the current focus on Africa, and our alliance responsibilities, the CF will, in all likelihood, be called upon to do more rather than less. The general principles underlying the White Paper are, we believe, still sound. The 1994 policy statement identifies three broad tasks for the CF:

- The protection of Canada;
- Canada-U.S. defence cooperation;
- Contributions to international security.

These are not only reasonable tasks; they are essential ones. What will change from time to time is the emphasis we place on each. We have an obvious hierarchy of taskings. What will prove increasingly important in relation to the first two will be the dictates of homeland defence. At the same time, our contributions to international security are proving far more onerous than when the White Paper was written. The choices we make in regard to these tasks will have a necessary bearing on our force structure.

As a nation, we can choose the amount of effort and money we are willing to contribute to our foreign security involvement, but we cannot choose the kind of foreign security environment that we operate within. Few would agree that the world is safer now than it was ten years ago. This environment is becoming more complex and will, in all likelihood, demand much of the CF: perhaps more than it is presently capable of delivering. The CF is a small force, and so we must ensure that we have a force structure that yields high strategic leverage. Our tradition has always been to fight alongside allies and this will not likely change. At the same time, it is also important that Canada's forces make a military difference when deployed and that they be widely recognized as doing so.

To be a meaningful participant requires a balanced, well-equipped combat capable force — one that can deploy rapidly and that is interoperable with its major allies. As a Committee, we are convinced and cannot emphasize strongly enough that we are not spending sufficient funds to ensure this commitment. The Canadian Forces need stability and predictability in their funding. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 1

The government increase the annual base budget for the Department of National Defence to between 1.5% to 1.6% of GDP, with the increase to be phased in over the next three years, and continue to move towards the NATO average.

Such levels should ensure that the Canadian Forces can recoup and confidently plan for the future. While our GDP may fluctuate somewhat, such a funding guarantee would nonetheless make predictability in planning far easier than what it has been to date.

As well, when looking at average percentage of GDP expenditures, we find that the bottom one-third of NATO countries spends an average 1.3% of GDP. The top two-thirds spends an average 2.6% of GDP. We believe it is reasonable to assume that Canadians take little pride in our languishing in the bottom third. Canada today spends 1.1% of its GDP on defence. At the same time, we should also point out that we agree with statements made by the Minister of National Defence, Art Eggleton, that we get much in return for that investment. Canadians probably get more for outlays in defence dollars than any other NATO country; this largely due to the experience and dedication of our military personnel.

While the foregoing would allow DND to plan for the long term, there is still the problem of "catch up." We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 2

In order for DND to be able to purchase necessary capital equipment, in a timely fashion, the annual shortfalls identified by the Auditor General, be made up as quickly as possible.

We might also note that, while we found the report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence, to be insightful and extremely useful, we would hesitate to argue on behalf of an immediate injection of $4 billion to the defence budget. We are not convinced that the Department of National Defence could effectively absorb such a large and immediate increase.

C. The Link Between Foreign and Defence Policy

Serious errors in defence policy can take many years to correct and to suddenly throw huge sums of money at defence, in the absence of a foreign policy and defence review, could prove somewhat premature, if not irresponsible. When it comes to defence planning, it is always wise to hasten cautiously. Foreign and defence policy, while necessarily linked, are very different in nature. Foreign policy guides the external affairs of the state and, because it is by nature a "higher or first order" activity provides guidance to a host of policy instruments. Defence policy is, by its very nature, largely guided by foreign policy — defence policy is "declaratory."

A further point to bear in mind, and one often forgotten, is that foreign policy can quite easily be changed, whether by way of substance or emphasis. Such may be the consequence of a new minister, a new government, a shift in national interest, or domestic demand. However, to carry out a radical change with regard to our air or maritime forces would take several years, especially if it required the acquisition of new equipment. Thus, any serious mistake in defence policy will not be easily fixed.

Foreign policy has a variety of instruments at its disposal, and one of these is the CF. When called upon, the Canadian Forces help promote foreign policy goals and the national interest by influencing the behaviour of others in ways favoured by Canada. They help provide for the extension and expression of Canadian values abroad.

Thus, our force structure must take the nature and scope of foreign policy objectives very much into account. And, foreign policy planners, when contemplating change, should look over their shoulders to make sure that the military is capable of, and equipped for, the tasks at hand.

An ambitious and active foreign policy will require an appropriate military as one of its instruments. And if there is one thing our Committee has learned over the years, it is that we cannot afford to sacrifice the men and women of our armed forces on the altar of overly ambitious foreign policy goals or ventures. When foreign policy commitments outstrip our military capabilities, the consequences could prove disastrous.

A defence review needs to be pursued judiciously. Today, it is much more difficult to make defence policy than it was in 1994 and, therefore, much easier to get it wrong. A proper review will be one that is transparent, wide ranging and one that gives access to public opinion and concern. It should also be based on a clear understanding of foreign

policy objectives on whose behalf the CF is to act as instrument. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 3

Any future defence review have significant parliamentary and public input.

As already noted, a defence review need not be an act of transcendence. While basic questions need to be addressed, a review may emerge as little more than a guidance check; an attempt to provide assurance that we are still on the "right track." However, the alternative to a review — the continuance of reactive incremental decision making — means that the larger questions remain unanswered and the institution continues to founder. Once institutional direction is lost, individual units begin to loose their sense of purpose and finally, individuals begin to ask themselves "why it is that they are doing what they are." In the end, the CF cannot provide its own justification.

Governments seek stability in policy, especially when confronted with a rapidly changing environment. A defence review should therefore not be undertaken in the absence of a settled foreign policy. There must be a coherence between foreign and defence policy. A poor understanding of what is happening in the international environment, and of the implications thereof, will likely generate an ill-advised defence policy. But, when all is said and done, the direction that defence policy should take will ultimately be a political decision.

D. Intelligence

One of the most important tools in meeting the challenges of asymmetric threats is sound and timely intelligence. Such knowledge can help one to neutralize threats before they materialize thereby saving countless lives. Several of our witnesses argued that it might be appropriate for Canada to establish its own foreign intelligence gathering agency or, at least, to significantly increase its current abilities to assess intelligence.[11]

When considering an enhanced intelligence capacity, it is important to note that expanding such capabilities only to collect more data would prove futile. What is required, along with intelligence gathering, is "...a very robust and high quality analysis and assessment office or bureau."[12] In the end, it is the soundness of the analysis that will persuade the user — or so one hopes. Without analysis, the information gathered is little more than "white noise."[13]

---

[11] Anthony Forster, *A Question of Intelligence: Foreign Intelligence Gathering and Analysis, and the Canadian Government*, Discussion Paper provided to Committee staff.

[12] David Charters, *Proceedings*, November 1, 2001.

[13] John Thompson, Director, Mackenzie Institute, *Proceedings*, October 25, 2001.

An intelligence product is one that uses open source data (press releases, newspapers, the Internet, technical publications, etc.) as well as covert sources and satellite imagery, signal analysis and more. While recognizing the importance of good intelligence, we might also ask why we need to enhance our capabilities when we already enjoy extensive intelligence sharing arrangements with the United States and other allies. Anthony Forster offers the following for consideration:

- Policy decisions in Canada are partially being made based on assessments generated with data from sources that are not Canadian controlled. The very nature of this arrangement almost guarantees that data and assessments sent to Canada will be tainted by the contributing country's policy concerns.
- Having an increased intelligence gathering capability can provide a potent force multiplier to a military that is currently cash strapped.
- In an information age, with increasingly intertwined defence, economic and cultural ties with other nations, the lack of a strong and well-organized foreign intelligence gathering and analysis capability is an invitation to foreign policy errors, or worse.
- Canada's intelligence community currently is a variety of assets spread among different ministries and in need of greater direction and coordination from the top.
- With so many new threats, (as opposed to a single national threat as during the Cold War), and with so many agencies with intelligence requirements that need to be addressed with data from outside Canada, a reworking to focus on international threats is vital.[14]

However, before the government can reform the intelligence community, it needs to carefully examine its foreign policy goals and defence concerns. The conclusions reached will go a long way to establishing priorities for whatever agency or aggregation of agencies comes first.[15] In light of this, the recent caution by the Deputy Prime Minister, John Manley, that the creation of a new agency is not something to be rushed into and that "...it is one of those deeper issues which requires a lot more careful thought and consideration," is well taken.[16]

The purpose of a foreign intelligence gathering and assessment capability is to provide accurate, timely, and impartial all-source intelligence products to assist the Cabinet and the Prime Minister in the formulation of national and international policy. Canada already does some foreign intelligence gathering. The Communications and Security Establishment (CSE), the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS) as well as the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and Military Intelligence all perform this function to varying degrees.

---

[14] Anthony Forster, *A Question of Intelligence...*

[15] Ibid.

[16] *National Post*, April 11, 2002.

When considering intelligence gathering, it is always important to bear in mind the distinction between "security intelligence" and "foreign intelligence." The *Canadian Security Intelligence Service Act* defines security intelligence as "threats to the security of Canada". As defined in the Act, these threats include:

- Espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage;
- Foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person;
- Activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state; and
- Activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada.

While the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS) is allowed to collect security intelligence both in Canada and abroad, the information collected must be directly related to these threats.

Foreign intelligence is different from security intelligence in that it is concerned with information about the intentions and activities of foreign governments and individuals or other non-state actors. The information sought may relate to a host of factors. These may be economic, military, criminal, technological, or political. In the final analysis, foreign intelligence would encompass anything the Canadian government deemed to be in the national interest.

As already noted, CSE and CSIS already do a degree of foreign intelligence gathering. CSE, through its electronic eavesdropping operations may target individuals or delegations possessing economic or political information that would fall outside of CSIS's security intelligence mandate. CSIS, for its part, may collect intelligence from friendly security agencies, with which it has exchange agreements, or from human sources. However, both CSE and CSIS can only target foreign individuals or entities to collect foreign intelligence.

There are those who argue that we can glean enough information from "open sources" to satisfy our foreign intelligence needs. Indeed, the vast majority of information and data used by government decision makers comes from open sources. Intelligence may be a small value added in terms of percentage. However, it can prove of critical importance when it comes to either confirming or rejecting analyses based solely on open sources. Clandestine intelligence, due to its sensitivity and timeliness, can be of

inestimable value. Clandestine and open source intelligence should then best be viewed as complementary.

In today's increasingly open and complex global environment, governments require sound intelligence. It would be folly to assume that open source information could provide all that is required for informed decision making. Canadian military deployments to conflict zones overseas require effective national intelligence. In both Somalia in 1993 and Zaire in 1996, effective pre-deployment intelligence information was likely inadequate. This, of course, makes us ask, "why is Canada the only G-8 country without a foreign intelligence agency?"

Our role as international peacekeeper/peacemaker, our struggle against international crime and terrorism, and our desire for an independent foreign policy — one representing Canadian national interests — all tend to suggest the need for a Canadian foreign intelligence agency. Independent decision making requires an independent base for judgement; this cannot be assured if the preponderance of our foreign intelligence is provided by others, even though they may be our closest allies. Our closest military allies are also our strongest economic competitors. Economic intelligence is increasingly important and here, the lack of a foreign intelligence agency definitely leaves us at a disadvantage.

If we are to improve our foreign intelligence gathering capabilities, we might then wish to consider the establishment of a Foreign Intelligence Agency (FIA). In 1981, the Macdonald Royal Commission on the activities of the RCMP security services suggested that such an agency be created. However, because the matter was not within the Commission's mandate, no formal recommendation was made.

The Commission had concluded that the lack of a FIA placed Canada in a position of considerable dependence on its allies. At the same time, it was also argued that the dual responsibilities of security intelligence and foreign intelligence should not be placed within the same agency. Whereas a security intelligence agency must adhere to the rule of law, a foreign intelligence agency requires a degree of flexibility. Getting sound intelligence on matters such as terrorism, economic issues, the proliferation of weapons of mass destruction, illegal immigration, etc. requires a combination of signals (SIGINT) intelligence and human intelligence (HUMINT) — intelligence on the ground. An objective source of the latter can only be guaranteed through our own international intelligence agency.

If we continue primarily to rely on CSE and CSIS for our intelligence gathering, then our ability to respond to new threats, and to protect our vital national interests, will remain limited. Governments confronted with international security issues, and whose economies are based primarily on trade, need an independent foreign intelligence capability. Our ability to gather foreign intelligence needs to be expanded to deal with these matters. The importance of sound intelligence cannot be overestimated. In the

wake of September 11th we heard how the tragedy might have been avoided had it not been for a failure of intelligence — a failure of intelligence on the ground.

While we did not set foreign intelligence gathering as a major focus of our study, we did hear enough, in the way of evidence, to have us conclude that it is increasingly important. As a sovereign nation we must have an independent basis for foreign intelligence assessment. Cooperation with our allies is essential and productive, but we would be foolhardy to assume that our allies always view events through the same lens we do or that their national interests are always in harmony with ours.

Given the realities of the post-Cold War strategic environment, and the need for Canada to have an independent foreign intelligence gathering capability, we recommend that:

RECOMMENDATION 4

The government review the existing security and intelligence structure with a view to determining whether or not open source and foreign intelligence are being effectively coordinated and to determine whether or not an independent foreign intelligence agency should be established in order to ensure that Canada's vital national interests are being served.

CHAPTER 3: OPERATIONALLY READY FOR WHAT?

One cannot evaluate the operational readiness, or even the relevance, of a military force unless we know what it is expected to be able to do. As a Committee, we believe that the Canadian Forces should, at a minimum, be able to make a "modest" but meaningful contribution (in the sense of being able militarily to make a difference) to United Nations, NATO or multilateral operations. Here, we are speaking about contributions across the spectrum of combat intensity.

The question is, "will we be able to fulfill even such modest commitments on a continuing basis?" In the most recent departmental Level I Business Plans, senior officers and officials acknowledged the stresses faced by the CF as it tries to maintain even core capabilities — "...capabilities that are the backbone of the multipurpose combat capable force and future defence and foreign policies."[17]

The conclusions of recent DND business plans cannot leave one optimistic about the operational readiness of the Canadian Forces. While most believe that the Navy is best prepared for operations, the Chief of the Naval Staff has, himself, expressed reservations in this regard.

We already have one destroyer tied up dockside for lack of crew. Further losses in personnel will only compound matters. We have some of the best frigates in the world. However, even the most sophisticated warship, without crew, is a waste of a significant public asset.

The official response may be that current shortfalls will quickly be made up by the success of the recruiting campaign. This is all well and good, but new recruits require experienced personnel to train them. Our concern, given current taskings and deployments, is whether we do in fact have the personnel available to do the training, and, at the same time, to ensure that all operational requirements are being met.

Among the problems cited by the Chief of the Naval Staff were:

- The Navy will not be able to deliver its mandated level of maritime defence capability without additional resources.
- The increased cost of fuel, combined with no flexibility in operating budgets, will lead to a reduction in fleet operations.

---

[17] Professor Douglas Bland, *Canada and Military Coalitions: Where, How and With Whom?"* IRPP, Vol. 3, No. 3, February 2002, p. 35. Departmental Level I Business Plans are published yearly in response to the Defence Plan and in them senior officers and officials report on the current and foreseeable situation they face in trying to meet government policy declarations." See Bland, p. 35-36.

- Maintaining a balance between sustaining current capabilities at a minimum level, investing in "quality of life," generating savings for the future and implementing change remains elusive (if, for example, we concentrate on future technologies and save for these by not adequately investing in current capabilities, we might run into problems if called upon for an extensive deployment).
- The Navy faces serious personnel shortages in a number of trades and specialities.
- Force development studies for major ship and system modernization are in jeopardy due of lack of funds.
- Aircraft fleet reductions, national procurement reductions and a shortage of personnel will have a direct impact on the Navy's ability to conduct surveillance of and control Canadian territory.[18]

Overall, it was concluded that these problems have the potential to severely degrade fleet operations and effectiveness. As if the foregoing were not enough, the Navy may also be saddled with the responsibility of Arctic sovereignty and security patrols as the polar ice cap melts.

The Chief of the Air Staff concluded the following with respect to his service:

- The high operational tempo, numerous change initiatives (not always well coordinated) and significant fiscal and human resource limitations contribute to an increased stress level for personnel at headquarters, wings and squadrons.
- The Air Force is "one deep" in many areas and has lost much of its flexibility, redundancy and ability to surge (that is, to rapidly concentrate forces for critical missions).
- The Air Force faces significant personnel shortfalls. For pilots, the situation is extremely serious and will likely get worse over the next three years. The result will be a loss of capability. Other air force classifications are below the Preferred Manning Level, also leading to loss of capability.
- One of the most difficult challenges in the period 2001-2004 will be dealing with resource reductions (e.g. the reduction in Auroras from 18 to 16) while meeting DND and government performance expectations.
- The elimination of important parts of modernization programs appears to be the only potential areas of savings.

---

[18] Ibid., p. 36.

The Army Chief of Staff delivered the most pessimistic message. According to him:

- The Army is overdrawn on its human capital account, in both the physical and psychological senses.
- The Army is not sustainable under the current circumstances.
- The ability to generate only sub-unit sized force packages does not meet the demands of the '94 White Paper.
- Structural changes such as Army transformation will not ultimately resolve the resource dilemma.
- The level of commitment in Bosnia is not sustainable.
- Specific problems facing the Army of today include personnel fatigue, stress, and regular and Reserve unit strengths and leadership cadres that have fallen to critical levels. There should be no illusions as to the size and cumulative impact of rotation stresses on Canada's small army;
- Either a resource infusion will sustain existing force levels, or force levels will be reduced to match projected resource levels.[19]

Finally, we might do well to remember that General Maurice Baril, in his final report on Operation Assurance, the attempt to deploy an emergency force to Zaire in 1996, concluded that the operation was hampered "due to factors as the active posting season, leave, equipment [un]availability, and other tasking, there exists a real life gap between our real readiness levels and those derived from Defence Planning guidance tasks."[20]

Needless to say, this statement is quite telling. It reminds us that it is important to distinguish between the theoretical or planned capabilities of the CF and the actual or real capabilities. Michael Hennessey has observed that for the Canadian Forces "moving from notional capability to actual capability was problematic," during the period described, mainly because real operational readiness was difficult to gauge. Douglas Bland has gone on to conclude that "...the operational readiness system, such as it is, has long been criticized as being unreliable. There is little evidence to suggest that this serious defect in national security planning has been corrected."[21]

In our *Report on Plans and Priorities* (June 12, 2001), we argued that "There can be no question that CF personnel have gained much experience through repeated and varied deployments over the last decade which many of those who served during the Cold War never gained. Today's serving men and women have confronted challenges never envisioned by those that stood ready on NATO's central front. Thus, it is

---

19 Ibid. p. 36-37.

20 Ibid. p. 11 See also, Michael Hennessy, "Operation Assurance: Planning for a Multinational Force for Rwanda/Zaire." *Canadian Military Journal*, Vol. 2, No. 1, Spring 2001, p. 11-20.

21 Ibid. p. 12.

reasonable to conclude that today's CF personnel — as individuals — are as combat capable, if not more so, than their comrades of earlier years. However, this is not the same as arguing that the overall 'system', for lack of a better term, is as combat capable as it was ten years ago." There is nothing we have heard in the way of testimony, in the interim, that would lead us, as a committee, to change our view.

When we argue on behalf of the necessity to maintain credible armed forces, it is not because we believe we can thereby influence international events involving the major powers. Still, they might be more inclined to listen if we brought significant resources to the table. Professor Douglas Bland takes this argument further. Canada, he says, "requires armed forces not to influence others' decisions about their interests and actions, but to influence decisions others may take about Canada's interests and policies." In the absence of adequate Canadian military forces, "...others will take decisions about vital Canadian interests in North America and internationally."[22]

A. Capability-Based Planning

As noted at the outset of our report, the strategic environment, for which we expect our military to be prepared, is an increasingly complex one. The lack of "traditional" or "obvious" foes makes planning difficult. How do we determine the appropriateness and readiness of a force in the absence of a clearly defined enemy? How do we assign clear missions for which to prepare, when we cannot readily know from where the next challenge will come? Needless to say, these realities will continue to complicate the lives of force planners for sometime to come.

In order to deal with the complexities of the foregoing, the United States has moved to what is called a capabilities-based planning system. Such an approach, while not precluding the consideration of specific threats, does shift the weight of planning considerations away from the historical emphasis on specific threats. As explained by General Richard Myers, Chairman of the U.S. Joint Chiefs of Staff:

> The United States cannot know with confidence which nations, or non-state actors will pose threats to its interests, or those of its allies and friends. It is possible to anticipate with greater accuracy the capabilities that an adversary might employ. Such a capabilities-based model focuses more on how an adversary might fight than on who the adversary might be. It broadens our strategic perspective and requires us to identify the capabilities US military forces will need to deter and defeat a wide variety of adversaries.[23]

According to General Myers, an appropriate blueprint for change would then include the following:

---

22 Ibid., p. 9.

23 United States, House of Representatives, House Armed Services Committee, General Richard B. Myers, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Posture Statement*, February 6, 2002.

- The process of change must be based on an overarching set of capabilities that the forces must possess to support the National Security Strategy.
- These capabilities should be used to guide the development of joint operational concepts and architectures that drive decisions concerning materiel and non material improvements and to establish standards for interoperability.
- Because transformation involves more than fielding new systems, it is important to integrate requirements for new doctrine, organizations, training and education, leadership, personnel, and facilities into the process.
- The need to find ways to integrate legacy systems when it makes sense, while developing technological bridges with interagency and international partners.
- The transformation process must be characterized by unity of effort based on clearly defined roles and responsibilities throughout DOD (Department of Defence).

American strategic thinking has made an important shift, moving away from configuring U.S. forces for two simultaneous major regional conflicts towards ensuring that the U.S. has the capabilities to meet modern threats whatever their source and nature. What is of utmost importance is the ability to deploy quickly, have a high degree of interoperability and be able to make effective use of technological advances. These principles will have significant bearing, not only on the American military, but also on those of its allies. Combined operations will require other militaries to reach minimum standards of interoperability and technological sophistication. It is perhaps telling that it was the Marines, a service whose speciality is amphibious operations, which were the first corps of regular troops into Afghanistan — a landlocked country.

The U.S. Quadrennial Defence Review also identified broad areas of capability that could enhance U.S. military power. These included: advanced remote sensing, long-range precision strike, transformed manoeuvre and expeditionary forces, and systems to overcome anti-access and area denial threats. The need for, and effectiveness, of these was demonstrated in Afghanistan.[24]

The Afghanistan campaign has also shown the advances made in the Revolution in Military Affairs (RMA) — the use of computers, communications, sensors and weapons to refine military operations and speed-up cycle times in warfare. More will be done to enhance surveillance and intelligence gathering capabilities. The new demand is for "persistent" or "staring" surveillance, that is, for continuous surveillance. As well, assets contributing to a picture of a battle-space will receive priority; such as the Joint Surveillance Target Attack Radar System (J-STARS) airborne reconnaissance platform.[25]

---

[24] "Defence Priorities in the anti-Terrorism Campaign," *IISS, Strategic Comments*, March 2, 2002.

[25] Ibid.

In addition, precision-guided weapons technology is likely to be boosted. While sea and air-launched cruise missiles will remain an important part of the weapons inventory, the new weapon of choice in Afghanistan has been the Joint Direct Attack Munition (JDAM). The JDAM "is a free-fall bomb given extraordinary accuracy by the addition to the tail of inexpensive satellite-guidance equipment using the Global Positioning System (GPS)." The inventory now also includes 2,000 lb. "thermobaric" bombs "which create intense heat and pressure and are particularly useful against targets in enclosed spaces such as cave structures, where forces may be sheltering." They were reportedly first used in Afghanistan in late February.[26]

Finally, Afghanistan has also demonstrated the value of special forces, whose virtue lies in flexibility and the ability to deploy quickly. The latter, of course, made possible by a wide variety of support aircraft and ships. The success of special forces will also spur the Army on to becoming more mobile and flexible.[27]

Needless to say, the United States is far ahead of us and all other allies when it comes to the Revolution in Military Affairs. However, while we cannot expect to match them, we all need to be able to work with them. The U.S. will expect it of us and, for obvious reasons, it is in our interest to be able to do so.

The Canadian Forces have also moved to a capabilities based approach. According to Lieutenant-General George Macdonald, Vice-Chief of the Defence Staff, we came to the same conclusions as the Americans.[28] The question for us, however, is "are we providing the proper force structure suggested by a capabilities-based approach?" The 1994 White Paper is, after all, still official policy.

Lieutenant-General Macdonald argued that a capability can be defined as "the capacity to act in a specific way to achieve a specific end." He also noted that capability goals are derived from government policy. While our conclusions, with respect to the need for moving to a capabilities-based approach were the same as those of the U.S., the Americans have had a defence review. They have had discussion and debate on the direction that U.S. defence policy should take — on the "ends" of defence policy.

We have a defence policy, designed in 1994, guiding an entirely new approach to force planning. What is important to remember here is that, in the final analysis, readiness is very much a political matter. It is the government that allocates resources and determines the ultimate objectives or ends of policy. As argued by Douglas Bland in his testimony before our Committee:

---

[26] Ibid.

[27] Ibid.

[28] Lieutenant-General George Macdonald, *Proceedings*, October 30, 2001.

> ...I believe that the operational readiness of the Canadian Forces is a political responsibility, not merely a military responsibility. By that I mean that the Chief of the Defence Staff is responsible to prepare the Canadian Forces, but only to the standards directed by Parliament. Without a clear statement of readiness from Parliament, without a clear link between policies and capabilities, all those decisions about readiness made by the CDS may be simply haphazard and random.[29]

This is an important observation. Virtually everyone who appeared before us argued that the CF could no longer meet the commitments of the White Paper. In itself, this need not necessarily be viewed as a tragedy. The White Paper is an anachronism waiting for its epitaph. What is important is that we not allow a capabilities-based approach to be used to justify what we believe is an inadequate budget. But, in the absence of a defence review, we know only that the budget is inadequate when measured against the requirements of the White Paper — agreed by all to be somewhat dated.

At the same time, no one that has given testimony before our Committee would seriously argue for a reduction in defence spending. Yet, the issue cannot be laid to rest until the government provides some concrete direction with respect to what it wants the CF to be ready for. If we continue along our present course the CF will become increasingly rudderless. In light of the degree of concern around these issues, a responsible Committee must ask "why the obvious hesitancy over the initiation of a full fledged defence review?"

B. Assessing Readiness

When testifying before our Committee, Dr. Peter Kasurak, from the Office of the Auditor General, argued that: "...the problem with readiness is that it is very difficult and complex."[30] In a similar vein, Major-General (retired) Clive Addy, argued that "...in whatever form the government of Canada wishes to define the operational capability of its Canadian Forces, it must do so in such a manner that this capability is exercised and measured. Trying to get an idea of what is expected is rather difficult in the present White Paper. In Chapter 3, where it is stated that the maintenance of 'multi-purpose, combat capable forces is in the national interest,' the authors skittishly spend more time defining what this is not rather than what it is, and hence initiated seven years ago an inherent source of confusion and constant debate."[31]

Major-General (retired) Clive Addy here points to a basic requirement of readiness standards. If these are to make sense, they need to be assessed in light of clearly defined roles and missions, as well as on a clear statement of what we understand the threat to be. As he went on to note, "the difficulty is always to measure our capabilities in respect

---

29 Professor Douglas Bland, *Proceedings*, April 3, 2001.

30 Peter Kasurak, *Proceedings*, April 5, 2001.

31 Major-General (retired) Clive Addy, Presentation to SCONDVA, November 2001.

of an agreed standard. That standard is best derived...from operationally researched scenarios based on a clear defence policy and possible threats. I believe that to define this is essential no matter how difficult it might appear to some."[32] The tradition has been to leave this to the judgement of senior commanders. As stated by Major-General (retired) Lewis Mackenzie, "...funny enough [readiness is] not a term we use...within the Army; historically it is a commander's responsibility to evaluate [readiness] according to his own standards." This is also a view supported by others. Lieutenant-General Gervais has argued that, "...commanders are obviously responsible for these particular [declarations] pieces of paper...you don't necessarily always have to have a piece of paper, it can be done verbally, but it can also be done later on by the commander on the ground."[33]

When the Somalia inquiry asked about the CF, and how operational readiness was actually measured, no coherent system could be brought forward. At the same time, the CF were "operating generally without an agreed system for measuring operational readiness."[34] From what we have been able to determine, it seems that little has changed. According to Kasurak, with respect to the CF, "...the concept of readiness has not been well developed, nor have adequate systems been built to manage it."[35]

Glamoc Range, Bosnia-Herzegovina. F Battery, 2 Royal Canadian Horse Artillery (2 RCHA) fire the LG-1 Mk II, a French-designed 105-mm howitzer.

The lack of an appropriate system is doubly disconcerting given that "readiness" is one of the essential concepts behind the management framework of all military organizations. It is a defining military concept, "...as vital to understanding the health of the armed forces as taking a pulse is to assessing the well-being of the human body." It is the Chief of the Defence Staff (CDS), along with subordinate commanders, who are responsible and accountable for the operational readiness of the CF. This responsibility is especially important when elements of the CF are to be deployed. It is, therefore, "...incumbent on officers in the chain of command to maintain an accurate picture of the state of the armed forces at all times and to assess the operational readiness of CF units and elements for employment in assigned missions before they can be deployed on active service or international security missions."[36]

---

32 Ibid.

33 Report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, Vol. 2, p. 697.

34 Professor Douglas Bland, *Proceedings*, April 3, 2001.

35 Peter Kasurak, *Sorting Out the Essentials of Readiness: A Look at the Canadian Forces*, Office of the Auditor General, 2001.

36 Report of the Commission of Inquiry..., Vol. 2, p. 671-72.

According to agreed upon definition, operational readiness is "the state of preparedness of a unit to perform the missions for which it is organized and designed." It is closely associated with operational effectiveness, that is, with "the degree to which operational forces are capable of performing their assigned missions in relation to known enemy capabilities."[37]

What these definitions highlight is the fact that readiness is relevant and measurable only in relation to a unit's assigned mission. If there is no mission, there is nothing against which to assess readiness. "If a unit has a very general mission then, the measurement of its standards of readiness can only be general." [38] But, as the mission becomes more specific, so too does the assessment of readiness. What this tells us is that not all units need to be at the highest readiness levels at all times. To expect this is simply unreasonable and makes little planning sense. As well, the costs of maintaining all units at high readiness levels would be prohibitive. However, their readiness, once measured against their mission, needs to be understood according to clear and transparent standards of evaluation. As well, a unit should never be deployed unless it has clearly demonstrated that it is operationally ready according to such criteria. To simply ask of the commanding officer whether or not the unit is "good to go" is not sufficient.

Assessing and determining operational readiness is a function of command. Commanding officers, "...at all levels are responsible and accountable for the accomplishment of missions assigned to them and for missions they assign to their subordinate units, they are also accountable for the operational readiness of units to accomplish those missions." The assessment of readiness will inevitably comprise both qualitative and quantitative assessment criteria. "Strategic and tactical doctrine, leadership, and morale are all factors contributing to operational effectiveness and are part of the equation as much as numbers of personnel and equipment." [39] The mission statement is the *sine qua non* for assessing operational readiness, but, by itself, it cannot be a sufficient indication of the standard of readiness expected of units. Readiness is the responsibility of senior commanders and commanding officers. It is they who must clearly define for their subordinates the skills and functions required and the standards by which these will be measured in relation to assigned missions.

While we are not in a position to offer up a comprehensive system for measuring operational readiness, we can concur that an operationally ready unit should have the following:

- A clearly defined mission;
- A well-defined concept of operations appropriate to the mission;

---

37 Department of National Defence, *Canada's Army*, 1998, p. 90. Also quoted in Report of the Commission of Inquiry, p. 672.

38 Report of the Commission of Inquiry... p. 637.

39 Ibid.

- Well-trained and experienced officers and junior leaders;
- A unit organization appropriate to the mission;
- Weapons and equipment appropriate to the mission;
- Adequate training of all ranks in tactics, procedures, operations of weapons and equipment, and command and control appropriate to the mission;
- A well-organized and practised system for the command and control of the unit in operations;
- Logistics and administrative support appropriate to the mission; and
- Good morale, strict and fair discipline, and a strong sense of cohesion and internal loyalty.[40]

Readiness assessments are especially important with respect to missions that are unusual or, in regard to which a commander has had little experience. Here, when assigning a mission, it is especially important to know the criteria for accomplishing the mission and the standards of readiness necessary to achieve it.

The strategic environment, in which the CF is now operating, is an unpredictable one. Determining readiness on the basis of assigned missions or planning scenarios will not be easy. We suspect, however, that the ability to do so is more crucial today than only a few years ago. On NATO's central front, roles, missions, timelines, etc. could be well, and easily, established. The threat was obvious, measurable and predictable. Today's threat is more ambiguous. Capabilities-based management is predicated on the fact that timelines will be unpredictable, as will the threat and mission. To be "good to go" is now a rather more complex matter.

In a very basic sense, readiness is about whether military units are capable of performing to their design limits and therefore requires careful management — states "...need to ensure that they have enough potential military capability to meet their security needs...and they must...ensure that this capability will be available when it is required." Too little capability will put deployed forces at risk, while low readiness could mean delays in deployment, poorly maintained equipment and inadequately trained troops. At the same time, as noted earlier, too much readiness can prove unnecessarily expensive. Thus, managing readiness involves making choices about where resources should be spent in the defence establishment.[41]

One of the models for assessing military capability, presented to our Committee, was that of the U.S. Army. The U.S. Army has five pillars or components of military capability:

---

40 Ibid.

41 Peter Kasurak, *Sorting Out the Essentials of Readiness...*

- Infrastructure and overhead such as fixed bases, facilities and headquarters;
- Force structure which includes units with their equipment and personnel;
- Modernization and investment consisting of the capital equipment program and R&D;
- Sustainability — the stocks of consumables, replacement parts and Reserves personnel; and
- Readiness.[42]

Defence planners must, therefore, "trade off these components against each other to achieve the best mix." It is also important to know how much better off one would be by diverting money from readiness to modernization or from force structure to readiness.[43] If it is decided that investment in future technology is the preferred way to go, then, in order to achieve the savings that will allow for future expenditures in the RMA, current force levels may need to be kept below preferred levels. Such a scenario could prove particularly problematic during periods of high operational tempo.

In their testimony, the witnesses from the Auditor General's Office concluded that, given current budget overstretch, force structure, modernization and current readiness are still not being balanced. "There is still a discrepancy across the various pillars and...hard choices still need to be made regarding them." As a consequence, the CF will be faced with either making further reductions or seeking an increase in funding. For the AG, the status quo is simply not tenable.[44]

The readiness aspect of the five components of military capability includes:

- People — the military personnel in place and their qualifications;
- Equipment — whether it is on hand and whether or not it is serviceable;
- Training — are individual, collective, and joint training adequate for the tasks at hand;
- Enablers such as command-and-control and intelligence systems.[45]

These need to be regularly evaluated if we are to have an adequate understanding of whether or not units can meet their assigned missions, or whether they are realistically prepared for a variety of "potential" deployments.

Of course, there is no such thing as a perfect system of evaluation. However, there are certain criteria that are readily identifiable. "Over the years, the Office of the Auditor

---

42 Ibid.

43 Ibid.

44 David Rattray, Peter Kasurak, *Proceedings*, April 5, 2001.

45 Professor Douglas Bland, *Proceedings*, April 3, 2001.

General has...developed views as to what a good readiness measurement system would look like." Such a system would be:

- Comprehensive: A good readiness reporting system should include all the military units in the Canadian Forces, not just a few high-readiness ones. Without a comprehensive view, it is possible that a few units may continue to meet standards while the majority continue to decline. Overall trends become impossible to discern.
- Based on military units: Readiness systems should be based on organizational pieces that individuals can be held accountable for — units and formations. If readiness is reported on an abstract conceptual basis (for example, defence program goals or outcomes) measurements become almost impossible to verify and no one is left responsible for them.
- Positive: Every unit should report on every readiness factor in every time period. Exception-based reporting should not be used as it is vulnerable to the optimism of those reporting and masks trends that may not immediately trigger a report.
- Objective: Objective measures should be used wherever possible. The countable should be counted.
- Based on Commander's assessment: A commander's assessment will always be necessary to interpret the meaning of objective measures.
- Auditable: All management data should be auditable. It should be collected on a uniform basis and stored for a set period of time.
- Validated: Readiness measurement systems are subject to distortion and must be continually validated to determine whether measurements accurately portray the state of the units reported upon. One way to validate what is reported by readiness systems is to compare the results to assessments from free-play exercises, especially when these take place on an instrumental training range such as the national training centres in the United States.

The audits done by the AG have repeatedly shown that the CF does not have readiness reporting and management systems that can meet these criteria. Since 1984, the Department of National Defence has developed and discarded at least five separate readiness-reporting systems.[46] We hope that this is due to the fact that management has been trying to find the best system possible and not the system that will best justify its practices.

Our Committee believes that the Department of National Defence must put in place a proper and comprehensive method for measuring the readiness of the Canadian Forces. We also expect that, whatever method is finally adopted, it be put before SCONDVA for review and that, thereafter, the Department report to SCONDVA on a

---

[46] Peter Kasurak, *Sorting Out the Essentials of Readiness....*

regular basis with regard to the state of readiness of the CF. It is fundamentally important for Parliament to have a sound appreciation for the state of readiness of the Canadian Forces and, as well, to have a clear understanding of the basis used for such determination. For parliamentarians to make sound recommendations with respect to defence planning (largely understood as spending) we need to know about readiness targets, mission goals, and the degree of success the CF has in meeting these.

In this regard, we need help — honest help — from the experts who come before us. Unfortunately, our system is such that offering up honest opinion is not always rewarded. Those who appear before us sometimes seem more intent on guarding information than on sharing it.

In order to ensure the operational readiness of CF formations and units, we recommend that:

RECOMMENDATION 5

The Department of National Defence put in place a comprehensive system for determining the readiness of the Canadian Forces. This system should set clear and standardized measurements of operational readiness for the CF and its component units.

RECOMMENDATION 6

No notice inspections be carried out, on a regular basis, on the operational readiness of selected commands and units of the Canadian Forces.

RECOMMENDATION 7

Yearly readiness evaluations be done on the CF and its component units and that these be tabled with SCONDVA upon completion.

We need to ensure that the various components of the CF are operationally ready and that the standards used for assessing readiness are appropriate to the anticipated missions. As well, we need to ensure that our forces have the training and equipment that will make them interoperable with our allies. And finally, we need to set adequate funding lines to make the foregoing possible.

Lieutenant-Colonel John Boyd of the United States Air Force has argued that a sound scheme for ensuring operational readiness will rest on three things: people, ideas, and equipment. If you have the right people, you will generate the right ideas and these will ensure that you acquire the right equipment. We are convinced that the CF has the right people. Over the years, our Committee has visited virtually every Canadian military

installation and has always come away feeling fully confident in the abilities and dedication of serving personnel.

We are also confident that our personnel will develop the appropriate ideas and concepts necessary for meeting current and future challenges. When meeting with them, we have always been impressed by the intellectual rigour brought to the discussions; this we found to be largely true for all ranks. However, the development of appropriate strategic, tactical, force structure, and operational constructs cannot be done in a vacuum. They are a response to two things — the strategic environment in which we find ourselves, and the overall policy goals set for the CF by government. It is, therefore, incumbent upon us to provide the requisite policy direction. The resulting framework will then guide appropriate decisions on numbers of personnel, training and equipment purchases.

CHAPTER 4: CANADIAN MILITARY CONTRIBUTIONS TO INTERNATIONAL STABILITY

A. Readiness of the Army

Canada has recognized many times in the past that it cannot ensure the security of its territory and of its citizens without making any contribution to the maintenance of international peace. Canada has participated in major wars and in peacekeeping and other multinational operations, not without sacrifice, to end aggression, to restore peace in troubled regions, and to help maintain international stability. Even in times of peace, some elements of our naval, air, and land forces can be found in various parts of the world either training with and developing closer ties with our allies or participating in the enforcement of sanctions or in peacekeeping operations established by the United Nations or other international organizations. When the members of multinational coalitions determine that combat operations are necessary to stop aggression and restore peace, Canadian military units are on the frontline, as in Kosovo in 1999 and currently in Afghanistan. Canada's involvement in multinational operations in recent years is both proof of the ability of our military forces to make a contribution to international peace efforts and one of the factors that has weakened their operational readiness, especially in the Army's case.

A Corporal with Recconaissance (Recce) Platoon, the Second Battalion, The Royal Canadian Regiment, based out of Camp Gagetown, meets a young resident of Dek'emhare during a familiarization patrol in the Eritrean town January 3, 2001.

Indeed, the last decade has been one of the busiest periods in the history of the Canadian Forces. They have gained considerable operational experience during this time, but their readiness for combat has suffered somewhat in the process given the strain of so many peacekeeping and other operations. Since much of the burden has fallen on the Army during the last decade, because of the large number of ground troops deployed to various trouble spots around the world, it is the Army's readiness that raises the most concerns. Indeed, the Army's burden will not be relieved significantly any time soon given Canada's long-term commitment to some peacekeeping operations, notably those in Bosnia-Herzegovina, where considerable time and effort are required to prevent the resumption of fighting between ethnic communities. Furthermore, it would be imprudent to predict that the demand for peacekeeping, if not combat deployments, will decline significantly enough

during the next decade to give the Army a needed respite. Recent events have again demonstrated that we can be caught by surprise.

Thus, the Army will no doubt continue to be preoccupied with the training of new contingents or rotations of troops cobbled together from units in Canada to replace the contingent operating overseas every six months. As Major-General (Retired) Lewis MacKenzie described it, "...the army turns itself inside out to produce a couple of thousand folks to rotate in there. And while they're doing that, because we're so small, they can't train for the combat roles that are dictated by the white paper."[47] In short, in addition to the sacrifice made by some Canadian peacekeepers who gave their lives for the cause of peace, there have been costs, in terms of readiness, attached to Canada's participation in peacekeeping operations. Soldiers training for the particular circumstances involved in peacekeeping such as monitoring cease-fires and negotiating with combatants have less time to train for combat operations. It has often been said in the past that Canadian troops carry out their peacekeeping duties effectively because they are well trained for combat and thus have the discipline and the leadership skills required to deal with all sorts of complex situations. If combat skills are allowed to decline too much, the readiness of the troops for peacekeeping will also come into question.

This does not mean that peacekeeping is a bad thing and that it is the cause of all the Army's readiness problems. On the contrary, the experience gained in peacekeeping operations helps ground forces test their command, communications, and logistics capabilities in an operational environment and learn lessons that will be useful in combat as well as other situations. Besides, the outstanding performance of the 3rd Battalion of the Princess Patricia's Light Canadian Infantry in Afghanistan demonstrates that units in the Army have maintained a level of readiness necessary to operate in combat operations together with U.S. units. The fact remains that combat training has suffered because of all the preparations for the overseas missions. The cobbling together of contingents for the next rotation with personnel from various units has undermined the cohesiveness of various elements of the Army while pushing personnel to exhaustion.

Lieutenant-General Mike Jeffery, Chief of the Land Staff, is fully aware that the tempo of operation and budget cuts during the last decade have had a significant impact on the Army's training. The Committee welcomes his determination to change the training regime to ensure that, as he described it, "...all operational units within the army in a regular cycle go through the proper full type of training, combat-type training...."[48] Indeed, well-trained troops can respond quickly and effectively no matter the kind of operational situations they may find themselves in and should therefore be in a better position to avoid taking many casualties. We therefore recommend that:

---

47 Major-General (Retired) Lewis MacKenzie, *Proceedings*, May 8, 2001.

48 Lieutenant-General M.K. Jeffery, *Proceedings*, March 19, 2002.

RECOMMENDATION 8

The Army proceed as quickly as possible with changes in its training regime to ensure that all its units undergo, on a regular basis, the full extent of combat training required to improve and maintain its state of readiness at a high level, including training at the battalion and brigade levels.

While the tempo of operations has certainly had an impact, the cuts made in the Army's budget during the late 1990s, as a result of reductions in overall departmental spending, have also given a body blow to the Army's readiness. Lieutenant-General Mike Jeffery, Chief of the Land Staff, stated bluntly before our Committee and in other venues that the Army has been living beyond its means in recent years. While scrambling to meet its commitments, the Army has seen its operating budget decline or in other years stagnate at a level below what is needed for comprehensive training and equipment acquisitions. Many witnesses deplored the fact that there have not been training exercises at the full brigade level for many years. Some also pointed out that for every new Coyote or LAV III vehicle introduced into the Army's inventory, there are many old vehicles like the Iltis jeeps which are long overdue for replacement. Limited budgets have no doubt complicated the Army's efforts to keep training at the required level and to ensure the timely replacement of old equipment. Besides, the Committee is far from certain that recently announced increases in defence spending will provide the Army with all the funding it needs to resolve its training and equipment problems. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 9

The budget for the Land Forces be increased in the next fiscal years to provide sufficient funding to improve its level of readiness, especially with regards to combat training and the replacement of obsolete equipment.

B. Transformation of the Army

Even with budget increases, the Army faces an uphill battle to raise its combat training and equipment inventory to a more than adequate level. As if the Army does not have enough problems, it must also transform itself into the type of ground forces that can deal effectively with the challenges of the 21st century battlefield. This means that the Army must shape its units and command structure so that they can operate effectively and survive on the modern battlefield. While not losing sight of the kind of training required to deal with all types of terrain and conditions, like those seen in Afghanistan, it must take advantage as much as possible of the technological capabilities being developed as part of the Revolution in Military Affairs.

Much has also been said about the need for armies to concentrate more on forces that can be easily and rapidly deployed to any trouble spots around the world. The emphasis is no longer on ground forces more suited for the massive tank battles and troop movements that Cold War military planners had expected on Europe's central front if hostilities had broken out between NATO and the Warsaw Pact countries. Advances in technology make it possible to use combat vehicles that are lighter and more easily air transportable than main battle tanks and other heavy vehicles and provide adequate levels of firepower to support the infantry. The U.S. and other NATO countries are currently developing new combat vehicles that will have basically the same capabilities as their heavy tanks, but that will weigh much less and feature new materials.

However, the death of the main battle tanks as we know them today has been announced many times in the past and they still remain an important part of modern armies. There are a number of situations, even in some peacekeeping missions, where they can be used, but some witnesses were not certain about the value of retaining and modernizing Canada's old Leopard tanks, especially given the Army's limited budget. Lieutenant-General Jeffery stated that the Army knows that it needs the capability, but it is not certain if the tank is the best way to provide it. He stated that a replacement armoured fighting vehicle would be more like the LAV III wheeled vehicle with as much if not more firepower than the current tanks.[49]

However, the acquisition of such a vehicle could be many years away and if Canada wants to continue to make a valid contribution to multinational efforts to ensure world peace, the Canadian Army will have to keep pace with most if not all of the technological developments changing the way ground forces operate on the battlefield. Just to keep pace with the high technology weapons and communications equipment that promise to significantly increase the capabilities of infantry soldiers may require considerable efforts and funding. Thus, the kind of new fighting vehicle the Army decides to obtain will depend a lot on the future shape of Canada's ground forces and on the resources available to effect the change. Difficult decisions will have to be made on whether or not to retain all of the current capabilities or only concentrate on those that can be effectively sustained.

C. Contributions of Canadian Industries

The Army has already made significant efforts to keep pace with technological developments, the highly praised surveillance capabilities of the Coyote vehicles being one of the best examples. This also demonstrates that Canadian defence industries can meet the Army's technologically advanced requirements and also compete with foreign manufacturers to provide similar capabilities to allied forces. Besides, the ability of Canadian industry to play an important role in high technology developments for military use can also generate benefits for the civilian sector.

---

[49] Lieutenant-General M.K. Jeffery, *Proceedings*, May 17, 2001.

Some of the technological developments can be of use to civilian requirements in the security, health, and other domains while the ability of Canadian companies to compete on the international market benefits economic growth. With technology playing a more important role than ever before in providing the military with the capabilities needed, research and development in the defence field must continue to be encouraged and sustained. Over the years, Canada has lost some of its shipbuilding and other defence manufacturing capacity, but it cannot afford to lose much more of its defence industrial base, especially when computers and other high technology equipment are more and more vital to the effectiveness of Canada's military.

However, in the rush to acquire new technologies, the Army and other parts of the military will have to be very careful in selecting and acquiring equipment. The experience of past acquisition projects, notably with regards to high technology equipment such as satellites, has not always been a happy one. The problems and delays encountered with the new combat uniforms are but one example of the difficulties the Army has had in introducing new equipment.

During this Committee's quality of life study in 1998, there were many promises from those involved in the Clothe the Soldier project designing the new uniforms and numerous complaints by the rank and file about the delays in getting new uniforms. The new combat clothing are finally reaching units, but the desert camouflage version is in the early production stage while the old desert uniforms have already been discarded. The Army will have to be much more careful in managing its stocks of combat uniforms and other pieces of equipment to ensure that there are no gaps in the availability of essential pieces of kit for the troops.

Nevertheless, the problems encountered here and there with the introduction of new equipment should not discourage the military from seeking Canadian developed technology, especially when the latter is as good if not better than what is available on the world market. The purchase by many allied countries of Canadian-manufactured light armoured vehicles or LAVs and the attention the equipment aboard the Coyote vehicles has received overseas are clear demonstrations of what Canadian industry can achieve. Canadian industries will be able to meet Canadian military requirements so long as they are able to carry out the research and development necessary to produce equipment which can serve the purposes of our allies as well as our own. The Department must also pursue its efforts in the area of defence research and development as part of its efforts to improve the Army's readiness for the high technology operations of today and tomorrow. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 10

The Department of National Defence maintain its strong commitment to research and development in the defence field and its cooperation with Canadian industries to ensure the design and production of state-of-the-art military equipment.

D. Special Forces

While the Army transforms itself into a highly mobile and technologically advanced force, it will have to pay attention to changes in doctrine and the experience of the armed forces of other countries. For example, one of the most noted features of combat operations in Afghanistan has been the extensive use of Special Forces that have not only confronted the enemy in its lair, but also identified targets on the ground for allied combat aircraft. The combination of Special Forces on the ground who can designate targets and combat aircraft that have an easier time in locating targets has worked effectively.

The Special Forces operations in Afghanistan hold some important lessons for the Canadian military. Indeed, Canada contributed some members of its Joint Task Force 2 or JTF2 counter-terrorism force to operate with U.S. forces in Afghanistan. JTF2 has an important role to play in the context of counterterrorism efforts here in Canada. In our November 2001 interim report, the Committee recommended an increase in the number of JTF2 personnel to improve the unit's capacity to respond to hostage taking and other terrorist incidents within Canada and to contribute meaningfully to international efforts against terrorism. The Committee therefore welcomes the government's decision to provide additional funding in its 2001 Budget to increase both the capacity and capability of JTF2.

However, it is not clear to what extent JTF2 is becoming a special force like the U.S. Special Forces and whether or not this is a desirable development for the Canadian military that is already hard pressed to obtain all the resources and personnel it needs. While there is clearly a need to maintain JTF2 as a high readiness counterterrorism force, the implications of using JTF2 personnel on overseas operations have to be examined closely, both in terms of its effects on the readiness of JTF2 to deal with terrorist incidents in Canada and this country's ability to make worthwhile contributions to coalition operations overseas. There could also be some consideration of the possibility of recruiting some members of JTF2 from the ranks of civilian police forces. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 11

The Department of National Defence undertake a study on the future of JTF2 to determine its long-term requirements in terms of resources, the implications of overseas deployments of some of its personnel,

and the advantages and disadvantages of establishing a Canadian special force unit similar to U.S. and U.K. special force units operating in Afghanistan. The Department should communicate to this Committee the general conclusions of this study and its decisions, if any, concerning the need for a special force.

E. Restructuring of Army Reserves

The efforts by ground forces and other elements of the military to adjust to the new realities of the combat environment also imply a transformation of their reserve forces. Modern ground forces, even those of powerful states like the U.S., count on reserves to provide a pool of trained troops who are not full-time members of the military, but who can easily integrate with units preparing for deployments because of an apprehended or real crisis at home or abroad. Canada's Reserve Force is an important element of Canada's military capabilities. The Army Reserve is by far the biggest element of the Reserve Force with about 15,326 personnel in November 2001 out of a total of 27,851.[50] Indeed, a number of Reservists have served overseas during peacekeeping operations. As Major-General (Retired) Lewis MacKenzie, among others, has noted many times, Reservists were just as effective and as dedicated as Regular Force personnel during such operations.

However, armies must transform themselves in order to meet the challenges of the 21st Century and their reserve forces must be part of this evolution. Since Canada's Army intends to transform itself into what it calls the "Army of Tomorrow" during this decade in order to become an "Army of the Future" in the next decade, the Army Reserve must also adapt itself to the new operational context.

On October 6, 2000, the Minister of National Defence announced the revitalization and restructuring of the Army Reserve. He indicated that the Land Force Reserve Restructure (LFRR) would be guided by the recommendations of the 1999 report by the Honourable John A. Fraser and the Strategic Plan for LFRR drafted by the Chief of the Land Staff. He also announced measures designed to facilitate the timely and effective implementation of the restructure. These include an increase in Army Reserve strength to about 18,500 by the end of the 2005-2006 fiscal year; further consideration of national mobilization planning; the appointment of the Hon. John A. Fraser and Major-General (Retired) Reginald Lewis to monitor the process; and, the appointment of a LFRR project manager.

On the same occasion, Lieutenant-General Jeffery stated the three fundamental tenets of his strategic plan. The first is the improvement of the operational capability of the Army Reserve in step with the changes being made within the Army as a whole. The

---

50 Canada, National Defence, Minister of National Defence's Monitoring Committee, *Report on Land Force Reserve Restructure (LFRR)*, February 2002. (The Naval Reserve had 3,730 personnel, the Air Force Reserve 2,172, the Communications Reserve 2,010, and the Rangers 3,483.)

second tenet is what he described as respect for the institution, in other words the "acknowledgement of the values and acceptance of the purpose of the Army reserve within a unified army." The third tenet was described as stewardship where all stakeholders (i.e., Regulars, Reservists, and others) are consulted. Lieutenant-General Jeffery reassured the Reserve community that they will continue to have a voice and a key role in the restructuring process.

Lieutenant-General Jeffery also explained that the restructure would be done in two phases. Phase 1, between 2000 and 2003, is supposed to restore the "health and trust" of the Army Reserve by, among other things, improving recruitment and raising its strength to 15,500 by 2002. Meanwhile, during Phase 1 of the LFRR, the blueprint for the "Army of Tomorrow" is supposed to be developed before it transforms itself into the "Army of the Future" after 2011. Thus, in Phase 2 of the LFRR, slated to begin in 2003-2004, the alignment of the Army Reserve with the "new" Army is supposed to take place.

However, concerns have been expressed about the Department's commitment to Phase 2 since funding for it is uncertain. The February 2002 Report on Land Force Reserve Restructure of the Minister of National Defence's Monitoring Committee (chaired by John A. Fraser) states on page 2 that while resources were allocated to Phase 1, the policy statement of October 6, 2000 "does not offer unqualified commitment to carrying through with expansion of the Army Reserves in Phase 2." Meanwhile, Lieutenant-General Jeffery stated at a recent Conference of Defence Associations meeting that the Army is short of resources while carrying out its many commitments. When he appeared before the Committee to discuss the restructuring, he stated clearly that he "cannot take any more money out of the regular force to put into the reserves. I'm already walking a tightrope."[51] In the absence of a clear financial commitment by the Department to Phase 2 of the restructuring, the whole future of the process becomes uncertain.

This uncertainty causes us great concern not only because it risks delaying the restructuring process, but also because the Land Reserve is in great need of revitalization and restructuring and should not be left in limbo again. When the restructuring was announced in October 2000, considerable emphasis was put on rebuilding trust between the Reserves and the Regular Force. As part of that commitment, a lot of importance was attached to providing information to the interested parties on the progress being made during the restructuring process. Given the often tense relationship between the Reserves and the Regular Force noted in the past, such measures are to be commended. However, the job of building trust between the two camps is by no means over and the last thing everyone needs at this point is a long delay in undertaking Phase 2.

Reservists have been promised more attention and more equipment many times before only to see the anticipated resources disappear into thin air or end up elsewhere. If the situation occurs again with the restructuring announced only two years ago, the

---

[51] Lieutenant-General M.K. Jeffery, *Proceedings*, March 19, 2002.

sceptics will once more be proven right and both the Army Reserve and the Army will suffer. Some witnesses and, indeed, some members of the Committee have expressed concerns about the state of some Army Reserve units across the country. They are by no means reassured that when an emergency occurs, whether in Canada or overseas, these units will provide all the personnel which are expected to be available. In short, the revitalization of the Reserves must go ahead as quickly as possible otherwise the situation within the Army Reserve will continue to deteriorate. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 12

The Department of National Defence make a commitment as quickly as possible to fund Phase 2 of the Land Force Reserve Restructure project so that the revitalization and restructuring of the Army Reserve can proceed as currently planned.

While the restructuring of the Army Reserve is crucial, the Naval Reserve and the Air Reserve should not be neglected even though they are small in numbers compared to the Army Reserve. The Naval Reserve plays an important role within the Navy, both on foreign deployments and especially in the protection of Canada's coastal waters since most of the crewmembers aboard the Maritime Coastal Defence Vessels are Reservists. By the same token, members of the Air Reserve fill key positions within the Air Force. Some pilots are Reservists, but some of the support units vital for Air Force deployments at home and abroad also depend heavily on members of the Air Reserve. Members of the Communications Reserve also make an important contribution to the readiness of the Forces. Another important element of the Reserve Force, especially for operations in Canada's North, is the Rangers. The Committee trusts that along with the Army Reserve, the other elements of the Reserve Force will be revitalized so that the Forces can maintain a high level of readiness.

One measure that can help ensure that the Reserves can make an effective contribution to readiness is job protection for Reservists called up for duty during major emergencies such as an international conflict. Although such call-ups seldom occur and hopefully will remain so, job protection in such circumstances would encourage Reservists to respond to such call-ups without worrying about the effects of their absence on their employment. It would help reassure commanders and military planners that a large number of Reservists would report for duty in emergency situations, thereby ensuring a high level of readiness among the units called to action. Job protection for Reservists in major emergency situations was one of the proposed amendments to the *National Defence Act* included in Bill C-42 introduced in the wake of the events of September 11th and in the revised bill, Bill C-55, tabled in April 2002. The Committee strongly supports job protection for Reservists in major emergencies and continued efforts by the Department and notably the Canadian Forces Liaison Council to encourage employers to give time off to Reservists for military exercises and training courses. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 13

The *National Defence Act* be amended as quickly as possible to provide job protection to Reservists called-up for duty during major emergencies such as conflicts and that efforts be maintained, notably by the Canadian Forces Liaison Council, to encourage employers to give Reservists time off for military exercises with job protection.

F. Canada's Commitment to Multinational Action

The revitalization of the Army Reserves, the transformation of the Army as a whole, and the modernization of equipment are key elements in ensuring the readiness of Canada's ground forces. Some might argue that the Army would not have fallen behind in terms of combat training if Canada had participated in fewer peacekeeping operations in recent years while others might claim that it would not be necessary to keep pace with all the technological developments on the battlefield if the Army concentrated only on peacekeeping operations. However, the line between combat and peacekeeping operations has become so blurred that it would be imprudent to deploy peacekeepers who could not defend themselves if and when a cease-fire breaks down. It would also be inefficient to maintain highly trained combat troops who could not also carry out peacekeeping operations when such missions are vital to efforts to prevent international instability.

Soldiers of the 3rd Battalion, Princess Patrica's Canadian Light Infantry (3 PPCLI) Battle Group hike through the mountains east of Gardez, Afghanistan.

Besides, Canadians want their country to make a worthwhile contribution to multinational efforts to restore peace in troubled regions, whether combat missions or peacekeeping operations are involved. Professor Denis Stairs of Dalhousie University, while noting that he is a foreign policy expert rather than a military specialist, agreed that it is the Army that "most needs our immediate attention." However, he explained that the Army is carrying the bulk of the burden because of "...the constant expectation of the political leadership, and indeed of the public at large, that Canada will be there to be counted every time we're called upon to fly our flag, whether the call comes from the United Nations, the United States or NATO, and no matter where the flying of the flag is expected to occur."[52]

---

[52] Professor Denis Stairs, *Proceedings*, November 19, 2001.

This constant expectation can push the military to exhaustion if it is not managed carefully. However, this country has responded so many times in the past that Canadians and allied countries expect the Canadian Forces to make a contribution to multinational action whenever called upon. This is a natural outcome of this country's recognition that international stability cannot be allowed to deteriorate to levels that will undermine the rights, freedoms, and economic well-being of the citizens of this and other countries.

Canada's commitment to international stability is demonstrated by its strong support for the Multinational Standby High-Readiness Brigade (SHIRBRIG) that can be used in UN operations. SHIRBRIG was established in the wake of the problems encountered by the UN mission in Rwanda that was unable to prevent the outbreak of mass murders in 1995. A number of countries including Canada, Finland, Poland, and Sweden have made the commitment to provide personnel in order to create on short notice a brigade of between four and five thousand peacekeeping troops. Canada has committed a battle group and seven augmentation staff officers to SHIRBRIG.

When the recent conflict between Ethiopia and Eritrea finally came to an end thanks to a cease-fire agreement, Canada was able to participate in the UN peacekeeping operation that helped to restore peace in the region. The Canadian brigade committed to SHIRBRIG was ready to deploy personnel for the peacekeeping operation. In situations where two countries have finally reached a cease-fire agreement after a bitter conflict, peacekeepers often have to be deployed quickly to prevent the conflict from re-igniting. Thus, SHIRBRIG plays an important role in ensuring the international community's ability to quickly respond when a conflict ends or tensions threaten to engulf a region.

G. The Need for Sealift Capability

However, whether the deployment of Canadian troops is within the context of SHIRBRIG, a NATO commitment, or multinational action against international terrorism, it is necessary to transport Canadian troops and their equipment to the zone of operation. During the Cold War when Canada had large numbers of troops in Europe, some of the personnel and equipment could be deployed to another zone of operation. Today, except for the personnel already committed to peacekeeping and combat operations around the world, almost all of Canada's military personnel and equipment is here in Canada and must be quickly transported wherever they are needed in the world. Shipping troops, equipment, and supplies is a difficult task at the best of times. For Canada, given its limited resources, and the long distances involved, there is added expense and complexity.

For example, Canada's Navy has only two remaining replenishment ships that in a pinch could carry a few troops and small quantities of their supplies. However, these ships are desperately needed by the Navy itself to transport the fuel and supplies the frigates and destroyers need during long deployments throughout the world's oceans. Besides, the two support ships are fast approaching the end of their service life and will

have to be replaced sometime in the near future. If they are not replaced, the Navy's ability to undertake long overseas deployments will be significantly limited. Canadian frigates and destroyers can refuel at sea with the help of support ships of allied navies, especially during coalition operations. However, Canada cannot always count on foreign support ships to be in the best location at the most appropriate time to refuel our frigates and destroyers. Besides, as explained by Rear-Admiral Ron Buck, Chief of the Naval Staff, one navy makes its support ships available to refuel the warships of an allied navy in the knowledge that the cooperation will be repaid in kind at another time when its ships will need to refuel at sea.

Indeed, there is an opportunity to combine two capabilities. When Canada undertook its first major peacekeeping operation, Suez in 1956, the Army was able to rely on the Navy's aircraft carrier, HMCS *Magnificent*, to transport its vehicles to the zone of operation, but none of today's warships can carry out such a role. Thus, the only alternative is to rent cargo ships or space on them to transport vehicles and supplies. Canada's experience with the leasing of cargo ships has not always been a happy one, as demonstrated in 2000 when Canadian military personnel had to board the GTS *Katie* because a contractual dispute delayed its arrival in port to offload vehicles and weapons returning from overseas. If the contractual dispute had occurred with a cargo ship carrying Canadian vehicles and equipment to an overseas operation instead of during the return to Canada, one can only imagine how the delays and uncertainties of such a situation could have jeopardized the success of the mission and caused embarrassment to Canada's reputation. Thus, there are arguments in favour of providing Canada's Navy with new support ships with a roll-on roll-off capability to transport combat vehicles, trucks, and other equipment required by ground forces deploying to an overseas peacekeeping or combat operation.

With a few of its own military transport ships, Canada would not be completely at the mercy of the vagaries of the maritime transport industry. Space on civilian cargo ships would of course still be used, but at least key parts of the ground units like their weapons systems would be safe and secure onboard Canadian naval ships. At a time when there is greater awareness of the terrorist threat, the possibility that weapons carried onboard civilian ships might fall into unauthorized hands must be taken into consideration. Since these new ships would also be capable of refuelling and re-supplying Canadian warships during their deployments, whether off Canada's coasts or overseas, they would be used extensively even if the deployment of ground forces were few and far between.

Since ships need periodic and extensive maintenance and must undergo refits every few years or so, at least three new replenishment ships would have to be acquired to provide the fleet with the required flexibility. With its two current replenishment ships, there are long periods of time when there is no refuelling capability on one of Canada's coasts because one of the ships is undergoing a refit. The refit of HMCS *Protecteur* based on the West coast took place while HMCS *Preserver* operated for many months in the Arabian Gulf. In other words, with only two replenishment ships currently in the fleet, the ability to sustain a naval task group far from Canada's shore is therefore quite limited. The Committee therefore recommends that:

RECOMMENDATION 14

The government approve the funding for the acquisition, over the span of a decade, of at least three replenishment ships with roll-on roll-off capabilities to provide a strategic sealift capability for overseas deployments and to replace the two replenishment ships currently in service.

As noted in Part C, Canadian industries have made and continue to make an important contribution to the state of readiness of the Canadian Forces by producing equipment equal and often superior to what is available on the world market. Indeed, the Halifax class frigates are state-of-the-art warships capable of operating with U.S. Navy aircraft carriers and other technologically advanced ships. Every effort must be made to retain Canada's shipbuilding capabilities in order to ensure a strong industrial base which can continue to supply the Canadian Forces with much of the equipment they need. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 15

New replenishment and other ships acquired for Canada's Navy be constructed in Canadian shipyards in keeping with efforts to maintain this country's shipbuilding capability and defence industrial base in general.

H. Strategic and Tactical Airlift

However, there are circumstances where time is of the essence and while some equipment and supplies can be shipped by sea, troops and much of their equipment often have to be dispatched by air transport so that they can undertake peacekeeping or combat operations as quickly as possible. Canada now has a limited strategic and tactical airlift capability with a fleet of 32 C-130 Hercules, 19 of which were acquired in the mid-1960s, and five Airbus 310s (called C-150 Polaris by the Canadian Forces). The Airbus 310s provide a major part of the strategic airlift capability by transporting troops and some equipment, but not vehicles. The Hercules also contribute to this capability, although as the Chief of the Air Staff pointed out, they do not have sufficient range to make them efficient strategic transports.[53]

Besides, out of the current fleet of 32 C-130s, some are used for search and rescue operations within Canada while others must undergo routine or unscheduled maintenance, so only part of the Hercules fleet is actually available for airlift duties at any given time. The Hercules and the five C-150s can transport a good portion of the personnel and supplies required for overseas operations, but if some of the aircraft

---

[53] Lieutenant-General Lloyd Campbell, *Proceedings*, April 9, 2002.

available for transport duties become temporarily unserviceable, this results in embarrassing delays, as occurred during the East Timor operation.

Thus, the age of the existing fleet of Hercules creates uncertainties about Canada's ability to efficiently deploy troops to trouble spots. In addition, their limited ability to transport combat vehicles, trucks, and other pieces of equipment, because they are too large or too heavy, causes more delays. A Hercules can carry a Coyote reconnaissance vehicle, but the turret must be dismantled so that the vehicle can fit into the aircraft. The time required to dismantle and reinstall equipment can hamper the speed and efficiency of a deployment while adding another burden for personnel. However, the fact remains that the Coyote is still air transportable. Furthermore, despite the constraints of the dimensions of its cargo hold, the Hercules is still a valuable transport asset, as demonstrated by its presence in the aircraft inventory of most air forces around the world.

However, to speed up deployments or to transport equipment too big or heavy for the Hercules and C-150s, Canada has often requested the help of U.S. Air Force heavy transport aircraft such as the C-17 Globemaster III, C-5 Galaxy or C-141 Starlifter. On other occasions, Canada has chartered large Russian-built Antonov transport aircraft from Russian, Ukrainian, or other companies. Chartered heavy transport aircraft are not always available when needed, especially because many other NATO allies also want to charter them when a crisis occurs. Meanwhile, the U.S. transport fleet is sometimes hard-pressed to meet the demands generated by the overseas deployments of U.S. forces and some of the older aircraft have their own readiness problems. In other words, Canada can usually count on some space on U.S. transport aircraft to assist its deployments or for special needs, as occurred during the Ice Storm when U.S. transport aircraft were requested to fly heavy equipment to locations within this country. However, Canada must wait its turn while U.S. requirements are being met and cannot be certain of having access to the U.S. aircraft at the most opportune time.

The risks and disadvantages of counting on chartered or allied aircraft to provide heavy airlift capabilities have prompted proposals that Canada should acquire some heavy airlift aircraft of its own. Indeed, Recommendation 10 of the Committee's interim report of November 2001 recommended that Canada should "acquire additional heavy transport aircraft and replace older models to ensure the strategic and tactical airlift capability required" for rapid and efficient deployments. With a few heavy lift aircraft, Canada would be less dependent on its allies or on chartered aircraft, something that, among other things, can help it assert its sovereignty. For example, on some peacekeeping missions where U.S. forces are not involved or welcomed, Canada could rely on its own heavy lift aircraft to deploy its troops and their equipment. There might also be situations where it would be necessary to quickly evacuate Canadian peacekeepers from a theatre of operations because of the collapse of a cease-fire agreement and an escalation in violence which threatened to overwhelm the peacekeeping force. With its own heavy lift aircraft, Canada could quickly extricate its military personnel from a very dangerous situation.

The Department, as explained by Colonel Pat Dowsett, the Program Manager — Future Strategic Airlift and Strategic Air-to-Air Refuelling, has been studying a number of options to improve Canada's strategic air transport capability. Among other things, Canada might have to decide between buying aircraft or leasing them for a number of years, possibly with a lease to buy agreement. However, as Colonel Dowsett pointed out, both the short-term and long-term implications of a purchase or lease agreement must be taken into account. He also raised the possibility of buying or leasing aircraft and then leasing them to a third party for a short period of time, when not required for Canadian operations, to generate revenues to pay for the acquisition and operating costs.

Such measures might be necessary because otherwise the costs of acquiring heavy airlift aircraft could necessitate cuts in resources in other parts of the air force or possibly cause delays in the replacement of some equipment such as the oldest aircraft in the Hercules fleet. Indeed, the advantages of buying heavy lift transports could be lost to a large extent if the level of readiness of the fleet of C-150s and Hercules is not improved. In other words, the acquisition of heavy lift transports is not just a question of choosing one of the very capable large transport aircraft which are now on the market or soon will be, but also involves determining what will be the impact on Canada's existing air transport capability.

Thus, the Committee believes that the Air Force is wise to continue its examination of the needs and capabilities of its whole fleet of transport aircraft and to look at all the options available. For example, one issue is the possible retention or replacement of the Buffalo aircraft scheduled to be withdrawn from service when the new Cormorant search and rescue helicopters become operational. If the Buffalo is not replaced, additional Hercules aircraft might have to be assigned to search and rescue duties on Canada's West Coast, possibly causing more strain on Canada's fleet of transport aircraft. Besides, the heavy lift aircraft are too big to be used efficiently on search and rescue operations, so a modern version of the Hercules or similar new aircraft will still be needed whatever the decision concerning strategic airlift.

In short, our existing strategic and tactical airlift capability is under strain and if Canada wants to continue to be able to deploy overseas as quickly as possible most if not all of the personnel, equipment, and supplies required, decisions will soon have to be taken on enhancing this capability. The acquisition of heavy lift transport aircraft can definitely enhance the capacity of the Canadian Forces to meet the expectations of Canadians and allied countries to go to any trouble spot in the world and contribute to multinational efforts to restore stability. Whether or not heavy lift aircraft are acquired, it will be necessary to replace at least a portion of the current transport aircraft fleet in a few years. Therefore we again recommend that:

RECOMMENDATION 16

Canada acquire additional heavy lift transport aircraft and replace older models to ensure the strategic and tactical airlift capacity required to rapidly and effectively deploy the personnel and equipment required for overseas operations.

I. Logistics

Getting the troops and their equipment to a world trouble spot is one thing, but sustaining the operation over a period of weeks if not months is another. Indeed, Napoleon is once reported to have said that "amateurs talk about strategy, professionals talk about logistics." The importance of logistics to any military organization cannot be overstated. Once the troops and equipment have been delivered to an overseas destination, whether by air or by sea, there is still a need to establish a stable supply chain between Canada and the zone of operation. At the present time, Canada's fleet of transport aircraft is the main link between the troops on the ground and their sources of supply in Canada. Once the troops and equipment are in place, the aircraft have to continue flying back and forth to bring all of the supplies needed and to replenish stocks. In the absence of a strategic sealift capability, space on cargo ships can be obtained to ship some supplies.

Indeed, ground forces need vast quantities of supplies to carry out their operations. They must have ammunition for their weapons, communications equipment, spare parts for vehicles, food, and many other items. Some material can be provided by coalition partners, but Canadians bristle at the thought of Canadian soldiers depending on allies for essential supplies, if only while waiting for supplies from Canadian sources to be delivered. Delays in the shipping of supplies and equipment to the troops in Afghanistan raised concerns among Canadians, including family members of the soldiers. Because of the quantities of supplies required and the heavy demands placed on Canadian and allied transport resources, all the supplies cannot arrive simultaneously with the troops in a theatre of operation. Nevertheless, efforts have to be made to ensure that Canadian troops get most of their supplies as quickly as possible.

The Forces have a limited airlift and, through the chartering of cargo ships, sealift capacity to deliver supplies to deployed units, the availability of supplies here in Canada and the privatization of many elements of the supply chain and support services raises questions. The Office of the Auditor General in various reports over the years and other observers have expressed doubts about the ability of the Forces to sustain, in logistical terms, deployed units over long periods of the time. The problems encountered during the late 1990s just with the supply of various elements of combat uniforms are but some of the situations which have raised doubts in the past about sustainability. Shortages of spare parts for equipment or delays in getting them to theatres of operations can have serious effects on readiness, not to mention morale.

Some vehicles and aircraft sometimes cannot be used operationally pending the arrival of replacements for small but key parts. When the parts from other vehicles or aircraft are cannibalized to keep other pieces of equipment in operation, the problem is simply compounded instead of resolved. Recent studies by the U.S. military have highlighted the negative effects of cannibalization of equipment on the morale of personnel as well as on readiness. In order to avoid cannibalization and prolonged periods where equipment is unserviceable because of the lack of spare parts, adequate supplies must be maintained.

There are advantages in using to some extent the "just in time" methods so that supplies are provided to units when they are required. However, because of the nature of combat operations and the need for quick delivery when supplies are needed, large stocks of ammunition and other materiel must be maintained and prepared for quick delivery. Soldiers in combat operations running short of ammunition cannot afford to wait for contracts to be awarded back home for the production of new stocks. Indeed, stocks of vital materiel must not be reduced in the name of frugality. It is "penny wise and pound foolish" if our troops do not have enough ammunition to carry out effective training and combat operations.

We are interested in and hope to further study the administration of the Canadian military's supply chain and the ability to deliver supplies and spare parts as quickly as possible to deployed units. The privatization of various elements of the supply system and various support services and its benefits remain to be determined. Privatizing support services such as food catering to the troops in operational theatres like the one in Bosnia to date has shown promise. There is always a concern with privatized support services that if and when the situation in an operational area deteriorates and combat operations must be undertaken, civilian employees leave and vital services might be left in limbo. Ensuring contingency plans are clearly in place is imperative. The resources required to ensure security and stability in supply chain functions in both hot and mature deployments will be critical.

In short, logistics are a critical but often overlooked element contributing to the capacity of ground forces to carry out peacekeeping and other types of operations. Ground forces need vast quantities of supplies as well as a vast array of weapons and communication equipment. However, maintaining an effective Army is only one part of the equation. Indeed, naval and air forces, with all their complex equipment and logistics requirements, must also be kept at a high level of readiness. In some situations, the ground forces need the support of naval and air forces to carry out their operations successfully while in others, Canada can only contribute naval or air forces to multinational efforts to restore peace in a region. For example, Canada's maritime forces have made a major contribution to multinational efforts to enforce United Nations sanctions against Iraq and have also played an important support role during NATO's Kosovo campaign in 1999. Current operations in the Arabian Sea as part of the war against international terrorism are another illustration of the contribution maritime forces can make.

J. Maritime Forces

Canada's maritime forces have been able to make effective contributions to multinational efforts to maintain peace not only because of the dedication and professionalism of the crews of ships and surveillance aircraft, but also because of the quality of most of the equipment used. As a number of witnesses mentioned, the Navy is in relatively better shape than the Army and Air Force, in terms of equipment, because it is now enjoying the fruits of all the efforts made in the 1980s and 1990s to provide the fleet with modern ships. The 12 new frigates that came into service during the 1990s have state of the art weapons and communications technology and their interoperability with U.S. Navy aircraft carrier task groups has been demonstrated many times. The four older Tribal class destroyers, thanks to the Tribal Class Update and Modernization Project (TRUMP), can also operate effectively in NATO or other multinational operations. As was demonstrated shortly after September 11th, Canada's Navy can deploy ships to any region of the world on short notice without scrambling to add weapons as happened in 1990 prior to sending ships to participate in the Persian Gulf War. However, in terms of the readiness of Canada's maritime forces, there are still many areas of concern.

The HMCS *Ottawa* departed February 17, 2002 to join the already deployed Canadian ships in the Arabian Sea, as part of Operation APOLLO.

First of all, long deployments at sea take a toll on the personnel aboard the ships so it is important for the Navy to constantly monitor quality of life issues and try to ensure the best conditions for crewmembers. As discussed in the chapter on personnel, quality of life issues influence the rate of retention and recruitment. While the Navy appears to have met many of its goals during the current recruitment drive, the recruitment situation has to be watched carefully. Canada's fleet of warships is very small so when a ship like the destroyer HMCS *Huron* has a skeleton crew and stays in the harbour all the time so that other ships on the Pacific coast can have all the personnel they need, there is inevitably cause for concern. Given the time required to train new recruits and the burden of long deployments at sea on personnel and their families, the Navy has to pay special attention to quality of life issues and increase its recruitment efforts.

As for equipment, even though the frigates are still relatively new, like all warships, they will inevitably need refits in the near future and their weapons and communications equipment will have to be upgraded to keep pace with developments. Our pride in having ships that can operate with the most technologically advanced navy in the world, the U.S. Navy, could evaporate in the coming years if the inevitable upgrading of the frigates is delayed because of the Department's limited capital budget. Canada's warships must be able to defend themselves despite any new developments in the high technology

environment of modern naval warfare. At the same time, their maintenance must not be neglected in the name of short-term cost cutting because otherwise they will not be available when really needed because of mechanical breakdowns.

As Rear-Admiral (Retired) Moore of the Canadian Naval Officers Association of Canada pointed out, we cannot afford to let the frigates and other warships deteriorate to a level of obsolescence that bedevilled our Navy during the 1970s and 1980s. At that time, our ships were often more of a burden than an asset for NATO or other multinational fleets. To avoid a repeat of this situation and to maintain our ability to contribute meaningfully to multinational efforts, Canada will have to make a commitment at the most opportune time to the upgrading of its frigates.

The upgrading if not the replacement of the four Tribal class destroyers will also be of growing concern in the next few years. With the Trump modernization, these destroyers gained air defence, command and control capabilities which increase the effectiveness of operations by a task group of ships. The time is fast approaching where a decision will have to be taken on whether to again upgrade the equipment aboard these ships or to replace them with new ships, which given the age of the Tribal class destroyers, might be the most cost-effective solution. With only 12 frigates and 4 destroyers available to make valid contributions to multinational efforts to maintain peace as well as to patrol Canadian waters, Canada cannot afford to simply let the capabilities of the four Tribal class destroyers deteriorate and then not replace them. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 17

The project for the replacement of the four Tribal class destroyers with new warships with superior command and control as well as air defence capabilities should proceed.

We further recommend that:

RECOMMENDATION 18

The mid-life upgrading and refit of the 12 frigates be given a high priority so that Canada's naval capabilities are not allowed to slide into obsolescence as happened so many times in the past.

The Navy's capabilities will also be enhanced, in due course, by its fleet of four Victoria class submarines recently acquired from the United Kingdom. The subs will eventually give the Navy much improved below the surface capabilities compared to the Oberon class boats they replace and will therefore help it fulfil its commitments to the defence of Canada and multinational operations. The word "eventually" is used in this context because of the delays encountered in preparing the subs for their journey across

the Atlantic after years of inaction, which has in turn delayed the modification of the boats for Canadian operations and the training of the crews. We recognize that complex machinery often takes time to be brought up again to operational standards and reaffirm that the safety of the crews transferring the boats from the U.K. to their new home and undertaking training must be the main criteria while making the subs operational. Nevertheless, we trust that the Navy will clear up the technical difficulties as soon as possible so that the subs will be able to contribute significantly to Canada's maritime capabilities, as was the intention of the deal to acquire the boats from the U.K.

K. Maritime Aircraft

While our fleet of surface vessels is generally in good shape and the sub-surface capability will hopefully be a reality in the not too distant future, the state of our maritime aircraft, especially the Sea King helicopters, continues to be a source of great concern. The Sea Kings have been operating from the decks of frigates, destroyers and other ships since the 1960s and like all aircraft, despite outstanding service, there comes a time when replacement is absolutely necessary.

For one thing, the Sea Kings were originally designed mainly for anti-submarine warfare, but in the post-Cold War world, the electronic equipment aboard modern maritime helicopters are more focussed on surface surveillance and littoral operations than on sub-surface surveillance. With state of the art equipment, maritime helicopters significantly increase the surveillance capabilities of surface ships. However, the replacement of the Sea Kings is also necessary because the airframes are tired and because the number of hours of maintenance work continues to increase for each hour of flight. The Air Force, which operates the Sea Kings, has put a lot of effort to ensure that the helicopters can operate safely during the years it will take to select and acquire the new helicopters. New engines and gearboxes have been installed with the result that not everything in the Sea King is forty years old.

Nevertheless, given that the personnel operating the Sea Kings is younger than the aircraft and that the costs of maintaining old aircraft reach a point where the purchase of new ones makes much more sense, the replacement of these helicopters must not be delayed any further. Regardless of the many assurances given, there is still considerable concern about the safety of operating such old aircraft. Besides, it is incongruous to have frigates as capable if not more so than similar ships in foreign navies operating with forty-year-old helicopters which are not always serviceable. It is true that the Sea Kings have been able to make an effective contribution to operations in the Arabian Sea and elsewhere, but this is due largely to the dedication and hard work of the personnel who fly the aircraft and those who maintain them. With the recent retirement of the T-33s and most of the Tutor jet trainers, the Sea Kings, together with some of the earlier models of the Hercules, are now definitely the oldest aircraft in the Canadian Force's inventory.

While the government has finally decided to proceed with the acquisition of new maritime helicopters, the Committee is greatly concerned that the process of selecting

and acquiring the new helicopters is taking too much time. The Committee does not have the expertise to determine whether or not the specifications for the new helicopters provide for enough range, adequate hot weather performance, and other capabilities deemed necessary for effective operations. Based on the experience it gained through the operation of maritime helicopters over many decades, we trust that the military has carefully designed the performance requirements of the airframes and equipment to match Canadian operations. However, there is less confidence in the contract process adopted to acquire the new maritime helicopters.

Some witnesses questioned the need to divide the new maritime helicopter project into two contracts, one for the airframe and one for the electronic equipment. There will also be one contract for support for the airframe and one for the support of the electronic equipment. Splitting the contract into two parts may complicate the integration of the electronic equipment with the new airframes. While some within the Department argued that such an approach would ensure that Canada would get the best helicopter and equipment at the best possible price, our main preoccupation is the possibility that the acquisition process, because of its complexity, will cause more delays. The time required by the Clothe the Soldier project to design new uniforms and to finally deliver them to the troops does not inspire confidence that the Department's procurement process will deliver the new maritime helicopters without delay.

Even if everything goes according to plan, it will take time to introduce the new helicopters into the Air Force's inventory and complete the training of the pilots and the maintenance technicians. The new search and rescue helicopters, the Cormorants, have only recently begun to arrive from the factory and it will still take some time before they completely replace the old Labradors. Besides, the new search and rescue helicopters have relatively little in terms of electronic equipment compared to the complex mission suites that will provide most of the capabilities of the new maritime helicopters. Thus, it cannot be assumed that if the introduction into service of the new search and rescue helicopters proves to be relatively trouble free, the process of bringing the new maritime helicopters to full operational status will be as easy.

In short, the reality is that many years will go by before the new maritime helicopters are fully operational and before all of the Sea Kings have been withdrawn from service. When the first new airframe arrives in Canada, a major milestone will have been reached, but pending the installation of the electronic equipment or mission suite, the process will be far from over. This means that the Department will have to administer the acquisition process as carefully as possible to avoid further delays. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 19

The process of selecting and acquiring the airframe or basic vehicle and the electronic equipment for the new maritime helicopter project

be accelerated to ensure that all of the Sea King helicopters will be replaced by the end of the decade.

When fleets of old aircraft approach the end of their service life, there is a tendency among defence planners to hesitate to provide some new equipment like better radios or navigation equipment. Public opinion sometimes views as wasteful spending any expenditure for old aircraft a few months before their retirement. However, there are situations where such expenditures are important for the continued safe operation of the aging aircraft. Since the Sea Kings are so old and since the capabilities they provide are significant both for the surveillance of Canadian waters and overseas deployments, some of their equipment may have to be replaced or refurbished during the many years the aircraft will continue to operate until the new aircraft are operational. It would be false economy, especially in terms of safety, to skimp on expenditures on various equipment for the Sea King because they will soon be taken out of service. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 20

No efforts be spared to provide the Sea King helicopters with all the mechanical, electronic, and other equipment necessary to ensure their effective and safe operation until they are withdrawn from service.

Canada's other maritime surveillance aircraft, the Aurora long-range fixed-wing patrol aircraft, is only half as old as the Sea Kings. However, the Auroras have been due for an upgrading for some years now and the Air Force has finally undertaken the process, albeit in a number of stages. The upgrading is basically a mid-life overhaul which will help keep the Auroras in service for many more years while bringing its electronic equipment more in line with the realities of the first decade of the 21st century.

Indeed, like the new maritime helicopters, the modernized Auroras will focus more on surface surveillance than anti-submarine warfare. The upgraded aircraft will also be able to provide a strategic and tactical reconnaissance capability which will serve the needs not only of the naval forces, especially in littoral operations, but also of the ground forces. Some of the U.S. Navy's P-3 Orion aircraft, basically the same airframe as the Auroras, played an important role in U.S. operations in Afghanistan by providing the Special Forces and other ground units with information on enemy troop movements. The upgraded Auroras will be able to provide similar information to Canadian commanders in all types of overseas deployments, including peacekeeping operations.

However, as seen in other NATO countries, increased capabilities often mean some reductions in the number of aircraft or vessels remaining in operations in order to balance the costs of the upgrades with the ones for operations. In recent years, the Air Force has steadily reduced the number of types of aircraft in its inventory in order to stay within its operating budget. Withdrawing from service old jet trainers is one thing, but plans to reduce the number of aircraft in the Aurora fleet inevitably raise concerns.

Besides the numerous operations overseas that can involve Auroras in one capacity or another, Canada has one of the longest coastlines in the world, not to mention vast territories in the North. At a time when surveillance capabilities are more important than ever, the possibility of losing any part of them is troubling. Since Auroras often assist search and rescue operations in Canadian waters and on the high seas, thereby giving some respite to the hard-pressed Hercules fleet which bears the brunt of such missions, there is even more reason to keep as many of the Auroras as possible. We recommend that:

RECOMMENDATION 21

All 18 Aurora long-range patrol aircraft be modernized and kept in the Air Force's inventory of aircraft so that they can continue to fulfil all their roles, including search and rescue and surveillance flights in Canada's North.

L. Modernizing the Rest of the Air Force

During testimony, the Committee heard some mention of the studies undertaken by the Department to determine how uninhabited aerial vehicles (UAVs) might be used to provide surveillance capabilities along Canada's coasts and possibly during overseas operations. Indeed, U.S. UAVs have played an important role during operations in Afghanistan and there is now added impetus on the development of such vehicles for reconnaissance and other roles. However, it remains to be determined to what extent UAVs can supplement if not replace current surveillance assets such as the Auroras. For a country with limited resources like Canada, UAVs offer some interesting and affordable capabilities, but the technology will likely need a few more years of development before Canada can take full advantage of such surveillance vehicles.

Meanwhile, more and more attention is being paid to the possibility that in two or three decades, combat UAVs will be able to supplement if not replace manned jet fighters because they will be able to drop bombs or fire missiles with the same accuracy as current aircraft. Developments in the U.S. and in other NATO countries will have to be monitored carefully to weigh the advantages and disadvantages of introducing and of eventually equipping the Air Force with such technology.

However, the age of the manned fighter bomber is by no means over and the development by the U.S. and its partners of the Joint Strike Fighter (JSF) and other fighter projects in the U.S. and elsewhere hold the promise of much improved capabilities in the coming decade. Canada's decision to become one of the secondary partners in the JSF project is opportune because it allows this country to be involved in a major high technology project that can be of significant benefit to Canadian industry. At the same time, it still leaves Canada with many options open if and when it decides to replace the CF-18s jet fighters in a decade or two.

For now, Canada can still count on its fleet of CF-18 fighter aircraft, which are supposed to remain in service until about 2020, to make valuable contributions when multinational operations become necessary to maintain or restore peace and stability. During the Kosovo campaign in 1999, NATO relied mainly on fighter-bombers to create the conditions necessary to deploy multinational peacekeepers to help restore stability in the region. In Afghanistan, carrier-based U.S. fighter-bombers have played a key role in combat operations. Thus, there is no doubt that a fleet of fighter bombers is still a valuable asset with which Canada can operate with allied forces in overseas deployments. There are situations where Canada is better off offering other types of contributions than fighter-bombers to international missions. For example, in Afghanistan, carrier-based fighters were used extensively because of the lack of airfields close to the target areas. In other circumstances, the CF-18s may be required to support Canadian ground troops involved in a peacekeeping or coalition combat operation.

However, the CF-18 fleet has to be kept as close as possible to the state of the art in terms of fighter-bomber operations. The radar and other electronic equipment aboard the CF-18s are the same as when the aircraft were delivered in the 1980s and, as everyone knows, computer technology from the 1970s and 1980s hardly compares with what is available today. While the airframe part of the CF-18 is still basically in good shape, the dated electronic and communications equipment are jeopardizing the ability of the fleet to operate safely and effectively with allied forces in combat situations.

In order to maintain its capacity to make valid contributions to multinational peace efforts, Canada has wisely invested in the upgrading of its CF-18s in order to improve the capabilities of the radar and weapons systems. However, the Committee is concerned that the upgrading is only now starting, that it will be 2006 before the project is completed, and that only 80 of Canada's 120 or so CF-18s will be updated. Some follow-on projects will be required in later years to provide more capabilities. Hopefully, the modernization process will not encounter any delays and that a steady stream of updated CF-18s will return to operations so that Canada can make the most effective contribution possible whenever multinational operations become necessary.

While Canada is finally proceeding with the modernization of its fleet of fighter aircraft, it has also taken steps to ensure that when required, the CF-18s can deploy quickly and efficiently. In order to take full advantage of the enhanced capabilities of the upgraded CF-18s, the Canadian Forces must have its own capability to provide air-to-air refuelling to the fighters on overseas deployments. The Air Force currently has a limited air-to-air refuelling capability provided by a few Hercules equipped for such operations. However, for long strategic deployments, for example across the Atlantic, jet transports can ensure more efficient operations because they have more range than the Hercules and can fly faster, making it easier for the CF-18s to refuel in midair and maintain a good cruising speed.

When the Air Force had two 707 transport aircraft modified for air-to-air refuelling, it could not only quickly deploy overseas a number of its CF-18s, but also contribute, as it

did during the Persian Gulf War, to the fleet of allied tankers assisting coalition fighters during their sorties. Thus, the Committee welcomes the project undertaken to modify two of the Air Force's five C-150 Polaris transport aircraft (Airbus A310s) for air-to-air refuelling. The fact that the German air force is modifying its Airbus 310s at the same time will help the project avoid much of the risks and limit the costs involved in pioneering modifications on a type of aircraft not used for air-to-air refuelling before.

More importantly, in about two years, Canada will have both strategic and tactical air-to-air refuelling capabilities and will not be dependent on allied aerial tankers or those chartered from a private company to deploy its CF-18s overseas. In short, together with the upgraded CF-18s, the Airbus A310s modified for air-to-air refuelling will enhance Canada's ability to meet its commitments to contribute an effective fighter aircraft capability to NATO and other multinational efforts to ensure international stability.

M. Reflection on Long-term Planning

The gap between the loss of much of Canada's strategic air-to-air refuelling and the recovery of such capabilities in the near future is quite similar to the situation with regards to the submarine capability where the old subs have been withdrawn from service long before the fleet of new boats attain full operational status. Indeed, the history of Canada's military is replete with cases where capabilities have been lost or allowed to deteriorate significantly and later recovered, though not necessarily always in full.

Readiness inevitably suffers because equipment has to be kept in service long after it has become obsolescent or has past the point of economical operation. The funds spent on the higher maintenance costs of old aircraft, ships, and vehicles may mean less money to buy new equipment or just enough to purchase equipment that is only adequate. Budgetary realities and the tempo of operations are some of the main reasons why these situations continue to occur. Furthermore, even powerful military forces like those of the United States continue to operate a large inventory of old equipment while introducing a few technologically advanced weapons systems now and then. For example, the growing age of many U.S. fighters and transport aircraft is causing some concern among U.S. military observers.

However, in Canada's case, there is room for concern that the military is approaching a point where the efforts to introduce new equipment simply cannot keep up with the combined effects of delays in the acquisition of new equipment, the cost of operating old pieces of equipment well past their prime, and not enough spending on defence. The result of such a situation could be a constant decline in readiness. Indeed, the pace of technological development is so rapid that upgrades may have to be undertaken many times during the service life of pieces of equipment.

The problem facing Canada is that many major pieces of equipment will have to be replaced in 10 to 15 years and considerable expenditures will have to be made for this, as well as for the upgrading of other equipment. As Colonel (Retired) Brian MacDonald,

President of the Atlantic Council of Canada, pointed out, the portion of the defence budget allocated to capital spending has declined significantly over the years.[54] If Canada continues to allocate so little of its defence budget on equipment projects, the readiness of the Forces will inevitably suffer because they will be saddled with the costs of keeping old equipment in service beyond their prime and will not be able to invest in new technology that can act as a force multiplier.

---

54 Colonel (Retired) Brian MacDonald, *Proceedings*, November 27, 2001.

CHAPTER 5: DEFENCE OF CANADA

A. Readiness and Homeland Defence

Increasing or at least maintaining the readiness of the Canadian Forces at a level sufficient to ensure the rapid and efficient deployment of units anywhere in the world is a complex endeavour. Units and doctrine have to be transformed and equipment has to be replaced or modernized. However, it is by no means certain that all the financial resources and personnel required will be available in sufficient quantity to do this now or in the near future. The fact remains that foreign deployments are only one element of the many tasks carried out by the Canadian Forces.

While geography has usually isolated Canada from the world's trouble spots, there has always been a need to devote some of our military resources to the surveillance and defence of Canadian territory, airspace, and waters. At a time when the capacity of the Canadian Forces to deploy overseas needs more resources and fresh thinking to keep pace with technological and doctrinal developments, the defence of Canada has become much more complex in the face of international terrorism. Thus, more demands are being placed on the overstretched resources of the Canadian military.

Indeed, the September 11, 2001 attacks provided another example of the importance of military readiness. As the events unfolded and the full extent of the coordinated attacks was still being assessed, Canada's military went on alert. For example, while CF-18s patrolled Canadian airspace as part of NORAD's response to the crisis, other elements of the Canadian military went into action to load and deploy transport aircraft carrying food and supplies to various communities within Canada. These communities suddenly found themselves taking care of thousands of stranded passengers following the grounding of all commercial flights within or entering North American airspace.

Without proper training and equipment, military units would have been unable to contribute meaningfully on such short notice to the efforts deployed on September 11th and subsequent days to mitigate the effects of the terrorist acts and to deter new attacks. Indeed, it is not always possible to count on weeks and months to train and equip military personnel in order to respond to a threat to national or international security. While some may think that combat capable forces are not necessary in peacetime, military capabilities and training must be maintained precisely because they may have to provide a quick and effective response to sudden and unexpected events.

Indeed, despite terrorist incidents and the proliferation of conflicts in distant regions of the world, many persons in North America had perhaps been lulled into a false sense of security following the end of the Cold War. The attacks against the U.S. brutally illustrated the surprise element of terrorist actions and the need to maintain military units

at a certain level of readiness to ensure a rapid response when something happens. They also demonstrated that there is still a need to ensure airspace surveillance.

B. Airspace Surveillance and NORAD

When the Cold War ended, some questioned the need to maintain a fighter aircraft capability for the surveillance of Canadian airspace. Nevertheless, a country's ability to monitor all aircraft within its national airspace is an important element in the assertion of sovereignty. Without the capability to intercept and identify intruding and suspicious aircraft, a country's claim that it controls activities within its airspace is questionable. A new and unwelcomed element was introduced because we now know beyond any doubt that airliners can be hijacked and turned into weapons. Both in Canada and the U.S., additional jet fighters were put on alert after the attacks and carried out patrols over cities to deter further attacks using hijacked airliners or any aircraft against key installations, including nuclear power stations.

Following a few months of intensive operations, the tempo of patrols by fighter aircraft has declined only slightly in the U.S. as well as in Canada. New security measures at airports and elsewhere have reduced the possibility of hijackings. However, while the costs of maintaining constant fighter patrols over potential terrorist targets, if only in terms of wear and tear on the aircraft, can be quite high, there is still a need to remain vigilant. Measures have been taken or are being planned to improve the monitoring of air traffic within North American airspace, notably through better coordination between civil and military air traffic control. Indeed, on the military side, the North American Aerospace Defence Command (NORAD) continues to play an important role in ensuring North American security.

A servicing technician directs the pilot of a visiting CF-18 Hornet jet fighter to a temporary hangar after a routine flight over the Atlantic coast.

Since 1958, Canada and the U.S. have cooperated together within the context of NORAD to provide effective surveillance of North America's airspace. Thanks to its involvement in NORAD, Canada has been able to ensure the surveillance of the wide expanse of its airspace and contribute to the defence of its closest ally. Without NORAD, it would have been necessary for Canada to assume on its own the significant costs of providing the various elements, such as the North Warning System, involved in the surveillance of the wide expanse of its airspace. If it had neglected the surveillance of its airspace, Canada would face strong pressure from the U.S. to either bolster its surveillance capacity or allow its powerful neighbour to take a dominant role in monitoring its airspace.

Under NORAD, the two countries have cooperated to ensure the surveillance of continental airspace without harming their respective sovereignty. Indeed, while U.S. military aircraft have flown in Canadian airspace as part of NORAD operations, Canadian CF-18s and Canadian personnel aboard U.S. Air Force Airborne Warning and Control System (AWACS) aircraft have flown in U.S. airspace for many years. A number of Canadians were also involved in the operations carried out by a few NATO AWACS aircraft deployed to the U.S. in the wake of September 11th to help the hard-pressed U.S. AWACS fleet. Given the number of aircraft flying through North American airspace and of those crossing from one country to another, cooperation between allies is a necessity to ensure effective airspace surveillance and, if necessary, a quick response to counter suspicious or aggressive actions.

In contrast, even during the Cold War, the surveillance of coastal territories and waters did not appear to require the same kind of coordinated action and speedy response. Canada and the U.S. were satisfied just with the exchange of information on activities within their respective territories and waters and the occasional joint exercises. The realization that gaps in the surveillance of the approaches to North America could be exploited by terrorists to infiltrate and prepare attacks have prompted both countries not only to increase their respective surveillance efforts, but also to explore ways of improving their cooperation in this domain.

C. Surveillance of Coastal and Other Areas

The 1994 White Paper on Defence pointed out the traditional contributions of the Canadian Forces to surveillance operations such as patrols by Aurora aircraft and naval ships along Canada's coasts and in the North. These patrols are necessary to detect and deter foreign military activities close to Canadian shores and to assist efforts by other government departments and agencies to counter criminal activities such as people or drug smuggling and illegal fishing. Incidents harmful to the environment such as accidental or deliberate oil spills by foreign vessels can be observed and evidence collected to assist efforts to bring the perpetrators to justice. The possibility that terrorists might try to infiltrate into Canada through its coastal waters to prepare attacks within North America has added more impetus to efforts to ensure better offshore surveillance.

Canada's long coastline and the wide expanse of its northern regions have always posed a significant challenge to defence planners. Satellite technology already provides some limited capabilities in terms of surveillance over wide areas, but more technological developments are required in this area to plug all the gaps. The use of satellites for wide-area surveillance and other space-related issues merit more attention than we as a Committee were able to give to these issues because of all the other complex issues related to the readiness of the Canadian Forces. Indeed, satellites used for communications, navigation, and surveillance are increasingly vital elements to the readiness of any military force. Given the high costs of the technology used in these systems, careful planning and coordination are necessary to ensure that funds desperately needed by various elements of the Forces are not squandered.

While surveillance from space offers great potential, more traditional means like the Aurora long-range patrol aircraft and naval vessels will continue to be the main tools with which to monitor activities along Canada's shores. As discussed in the chapter on foreign deployments, the mid-life update of the Aurora aircraft is now proceeding. The emphasis of the new electronic equipment will be more on surface surveillance than on anti-submarine warfare, but the Auroras will still continue to play a key role in the surveillance of Canadian waters and territory.

The Navy's frigates, submarines, and especially the maritime coastal defence vessels (MCDVs) are also key elements of the surveillance of the waters off our shores. Since these include not only Canada's territorial waters, but also wide areas of the oceans off our three coasts, the burden on our small navy is quite significant. The Navy must be able to carry out surveillance operations close to our shores while still maintaining the capacity to deploy some ships to the other side of the earth if and when an international crisis develops. The Navy's burden will likely increase in the coming years because the surveillance of Canadian waters in the Arctic will require more and more attention while the polar icecap continues to melt.

The effects of climate changes on the Arctic polar icecap will probably include, among other things, increased shipping activity in Arctic waters. In order to assert its sovereignty over its territories and waters in the Arctic, Canada will have to maintain its naval capabilities and improve them whenever the opportunity presents itself. Indeed, we should prepare now for the implications of the melting polar icecap instead of reacting only if and when other countries start exploring the possible shipping routes in the Arctic Ocean. In the meantime, Canada's naval vessels should operate more frequently in northern waters when conditions allow in order to gain more experience in Arctic operations.

To some extent, Canada's new submarines can play an important role in providing surveillance in northern waters as well as elsewhere along Canada's coasts. Their operation under the polar icecap would be very limited for safety reasons pending the addition of some sort of air independent propulsion system. However, the melting icecap is actually increasing the area in northern waters where the subs could operate without such restrictions. Thus, it is unfortunate that technical problems are delaying the delivery of the two submarines still in the U.K. and the operational use of all four subs. The new Victoria class submarines are an important element of the Navy's surveillance capabilities in Canadian waters, so any new delays in bringing the subs up to fully operational levels will be of considerable concern to the Committee.

In the meantime, the MCDVs are proving their worth in surveillance operations off Canada's coasts. The crews of the MCDVs are composed mainly of Reservists who by all accounts are doing a fine job in fulfilling their main tasks such as shipping control. The MCDVs patrol littoral areas and can assist police authorities in detecting and stopping drug and other types of smuggling. The Committee is therefore concerned that only 10 of the 12 MCDVs are currently in full operation. The Committee also believes that more

attention should be paid to providing all of the mines countermeasures capabilities that were planned for the MCDVs when the vessels were on the drawing board. Considerable research has been done on such capabilities, but given the terrorist threat, more action has to be taken.

In short, various air, naval, and land units can play a role in ensuring the surveillance of Canadian airspace, waters, and territory. The coordination of the various operations and the exchange of information between units or between aircraft and warships are greatly assisted by the continued emphasis within the Canadian Forces on joint operations. By training together, Army, Navy, and Air Force units can work together effectively and react quickly and appropriately when an emergency arises. Given the element of surprise often involved in terrorist attacks, the effective coordination of actions by various military units can greatly assist the detection or at least the response to the incidents.

D. Relationship with U.S. Northern Command

The need for better coordination of various military units has also been recognized by the U.S. Prior to September 11th, the emphasis in U.S. military operations was predominantly on overseas deployments and the command structures of the U.S. Army, Navy, Air Force, and Marine Corps reflected this. Since the late 1990s, homeland defence and the various commitments made by the U.S. military to help civilian authorities deal with terrorist attacks were cobbled together while better coordination of these efforts was the subject of debate. The attacks against Washington and New York prompted the U.S. government and the military to take action to ensure better coordination between U.S. forces in the continental U.S. Indeed, U.S. military forces have greatly increased patrols in U.S. airspace and on the sea approaches to the continental U.S. and these efforts will now be a fixture in U.S. military operations.

To ensure the effective coordination of all the U.S. military units involved in the direct defence of U.S. territory, the U.S. government announced in April 2002 that Northern Command will be established starting on October 1, 2002. The air and sea approaches to the continental U.S. will be in the zone of responsibility assigned to Northern Command. Other U.S. military commands cover zones of responsibility that cover regions in Europe, Asia, and Africa, but they are basically responsible only for U.S. military units within the zones. Central Command that is responsible for U.S. military operations in Afghanistan is more or less an example of how Northern Command could operate.

The U.S. units involved with NORAD will be an element of the new Northern Command, but NORAD itself will not change any major aspects of its operations. Canada continues to be part of NORAD and operations in the Canadian region of NORAD remain the same. There may likely be changes in the way the Commander in Chief of NORAD will report within the U.S. military chain of command. Precisely what this may mean for Canada is currently being discussed between Canadian and U.S. officials. As for the

effects of the establishment of U.S. Northern Command on other Canadian military units including Aurora patrol aircraft and naval ships, there has been much speculation in some Canadian circles that these units will come under the command of the U.S. military. Others have pointed out that Canada's defence, trade, and other policies are more closely linked to those of the U.S. than ever before and that the high level of interoperability between Canadian and U.S. forces has been achieved without loss of sovereignty by Canada.[55]

The fact remains that Northern Command is the result of restructuring within the U.S. military and does not have an immediate impact on Canadian military operations. There already exists considerable cooperation between the naval and land forces of the two countries, as well as between the air forces, but each country retains command over its military forces. The establishment of Northern Command and the emphasis on better coordination between military units and quick response to terrorist incidents could have some implications for military units in both countries. Given Canada's strong commitment over the years to the defence of North America, there may be opportunities to increase the coordination of military operations involving both countries without any negative effects on the sovereignty of either one. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 22

The Canadian government authorities continue to explore with their U.S. counterparts possible ways of improving the longstanding cooperation between Canada and the U.S. in NORAD and in the defence of North America in general, in light of the establishment by the U.S. of its new Northern Command, and that Parliament be kept informed.

The goal of NORAD has always been to ensure the effective operational control of the various air defence resources of both countries while each country remain in command of their respective forces. Whether within NORAD, NATO, or a multinational coalition acting on behalf of the United Nations, Canadian military units have often been under the **operational control** of military commanders of other countries, but they were still under the **command** of Canadian authorities. Indeed, as Vice-Admiral Ron Buck, Chief of the Naval Staff pointed out, there have been many occasions where Canadian officers have had operational control over ships and other units of foreign countries.[56] In short, it is possible to improve coordination between the military units of different countries without infringing on their individual sovereignty. Given the international terrorist threat, close cooperation between allies is more important than ever.

---

55 See for example Joel Sokolsky, *Sailing in Concert: The Politics and Strategy of Canada-US Naval Interoperability*, Institute for Public Policy and Research, April 2002. See also testimony of Joel Sokolsky, *Proceedings*, April 30, 2002.

56 Vice-Admiral Ron Buck, *Proceedings*, March 2002.

Indeed, cooperation among allies is not just a question of joint and combined exercises by the land, naval, and air forces of various countries. Many other elements are involved in efforts to improve international and homeland security, some of which are not strictly military in the traditional sense. For example, in our November 2001 interim report, we applauded the government's announcements concerning its decision to give more resources to the Communications Security Establishment (CSE), an organization within the Department of National Defence, which cooperates with the U.S. and other allied countries in the gathering and analysis of signals intelligence. Such intelligence is an important element in monitoring international developments and terrorist threats. There is always a danger that if there are no more major terrorist attacks in North America for a few months, people will again become complacent and question the usefulness of signals intelligence gathering and other security measures. Thus, the operations of CSE and improvements in military intelligence and intelligence generally must continue to receive a high priority.

E. Military Contributions to Homeland Defence

The work done by the CSE and those involved in military intelligence has been a feature of defence and security operations for decades. However, in the age of rapidly evolving technology and the potential willingness of terrorists to use nuclear, biological, and chemical weapons of mass destruction and terror, the line between defence and security has become increasingly blurred. The possibility still exists for confrontations on the battlefield between the armed forces of one country and the equivalent forces of another, but with asymmetrical threats, the military must also be ready to deal with or at least to contribute to efforts to deter terrorist attacks against the homeland.

Given the limited resources available just to keep military forces at a high level of readiness and to have the means necessary to deploy them overseas, the need to devote more resources to homeland defence adds a new level of complexity to the distribution of budgetary resources. This is one reason why, within the context of a study on readiness, the Committee examined the current and potential contributions of the Department of National Defence and the Canadian Forces to efforts to counter asymmetrical threats. Indeed, the Committee began to consider these issues long before the attacks of September 11th because they do have some implications for defence spending.

Indeed, some argue that the military should concentrate on its traditional capabilities and leave homeland security issues to police and other authorities while others point out that the military has resources which can support the first responders to terrorist attacks using weapons of mass destruction. Care must be taken to ensure that traditional military capabilities are not allowed to deteriorate because too much military spending is reallocated to homeland defence. On the other hand, it would be somewhat counter-productive to have armed forces more than ready to confront the armed forces of a foreign state, but totally powerless to do anything while terrorist attacks cripple their homeland's critical infrastructure and terrorize the population.

In short, Canada's armed forces must be able to contribute to the defence of the homeland while still retaining their basic military capabilities at a sufficiently high level. By the same token, Canadians must recognize that the military is only one of the elements that can help ensure Canada's security. Indeed, as our November 2001 interim report pointed out, police, firefighters, and other first responders are our first line of defence to deter and mitigate the effects of terrorist attacks with weapons of mass destruction. However, the military must be able to help the first responders. The Committee therefore welcomes the government's decision, as indicated in its response to the interim report, to establish a new high-readiness team that will be able to deploy, on short notice, anywhere within Canada to assist authorities dealing with chemical, biological, radiological, and nuclear terrorist attacks.

The Committee also welcomes the additional funding announced by the government in its 2001 Budget for agencies like the Office for Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP) to enhance emergency response and preparedness training for first responders who might have to deal with chemical, biological, radiological, and nuclear attacks. Indeed, this had been proposed in Recommendation 14 of this Committee's interim report. The distribution of funding for training for first responders is one of the many responsibilities of OCIPEP that is an agency within the Department of National Defence.

F. Critical Infrastructure Protection

OCIPEP was established in February 2001 in recognition of the need to take more effective action in protecting Canada's critical infrastructure against terrorist attacks. The Minister of National Defence is the Minister responsible for the organization that is also the government's primary agency for ensuring national civil emergency preparedness since it encompasses the functions of Emergency Preparedness Canada.

The new agency has the task of developing and implementing a comprehensive approach to the protection of Canada's critical infrastructure that is more and more dependent on information technology systems. These systems are not only a crucial element of banking and commerce, but also a vital tool in the operation and monitoring of many of the physical elements of the infrastructure such as factories, pipelines and hydroelectric dams. Disruptions in the information technology systems in general, notably in the banking sector, or in the computers actually controlling, for example, the flow of oil through a pipeline or electric power through a regional or local grid could have a serious impact on a country's economy and social stability.

Accidents or disruptions in the information technology or cyber part of the infrastructure could also result in environmental disasters such as oil spills near pipelines and floods around dams that may require the evacuation of thousands of citizens. This explains to some extent why the functions of what was called Emergency Preparedness Canada, which was also within the Department of National Defence, have been shifted into the newly created agency. While one part of OCIPEP is involved in the protection of

the critical infrastructure, another element can assist provincial and municipal authorities dealing with the consequences of a disaster, whether natural or man-made.

Indeed, OCIPEP was involved in the coordination of the operation that provided many municipalities across Canada with supplies when they had to provide food and lodging to foreign travellers stranded because of the terrorist attacks in Washington and New York. The fact that it was up to Canada's fleet of military transport aircraft to deliver emergency supplies to various points across the country, because civil aircraft were grounded, again highlights the importance of this element of the Canadian Forces. While the transport aircraft are key to the Canadian military's ability to deploy its units abroad to world trouble spots, they are also vital for transporting emergency supplies within Canada when natural disasters or terrorist attacks occur. This is in addition to the major role played by the Hercules transports in national search and rescue. Since some of the Hercules are among the oldest aircraft currently in the Air Force's inventory of air transports, the same concerns about their availability when required for national emergencies as well as for overseas deployments apply. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 23

Sufficient numbers of new and replacement transport aircraft be acquired in the near future to meet the domestic needs of Canada, including search and rescue operations, while ensuring the airlift capacity required for foreign deployments, as called for in recommendation 16.

While the Canadian Forces can help authorities deal with the consequences of a disaster, emergency preparedness and critical infrastructure protection are not strictly military issues. Indeed, in Canada, many departments and agencies are involved in efforts to ensure national security. The Solicitor General is the lead minister for public safety and has specific responsibility for working with other government departments and agencies with regard to the counter-terrorism plan. The creation of OCIPEP within the Department of National Defence accentuated the Department's contribution to the counter-terrorism plan. The February 5, 2001 press release from the Prime Minister's Office issued when OCIPEP was created stated that the Minister of National Defence, while responsible for the Office, will collaborate closely with the Solicitor General and other ministers to ensure a coherent and comprehensive approach to critical infrastructure protection and emergency preparedness. The Office was also given the task of building partnerships with the private sector that owns and operates much of the critical infrastructure.

Indeed, the security of a country now depends not only on its ability to defend itself against a foreign military attack, but also on its capacity to ensure the stability of its economic and communications sectors and of society in general. A country must therefore protect its infrastructure, but in the computer age, it cannot do so simply by deploying tanks and sentries around dams and pipelines. Meanwhile, the military, which

is itself more and more dependent on information technology for everything from administrative duties to battlefield management, must not only play a role in protecting the national infrastructure, but also ensure that its own computer systems are not vulnerable to disruptions.

Canadians cannot simply assume that terrorists will never target the country's critical infrastructure. Canada and the United States are so interconnected in terms of oil and gas pipelines, electrical power grids, trade, and computer systems that terrorists attacks against one country would more than likely have effects on the other. Terrorists could launch attacks within or through Canada with the goal of damaging the U.S. energy, communications, and economic sectors. Attacks by hackers against U.S. Internet sites using servers in Canada and other countries are just one example of the vulnerability of U.S. information technology systems to indirect attacks. Indeed, Canada, the U.S., and many other countries are so closely linked economically and technologically that they each have a certain responsibility for the protection of the other's critical infrastructure.

The Canadian military is only partially involved in the protection of the critical infrastructure and even OCIPEP is not the predominant protector. As in the U.S., the emphasis is on cooperation and coordination between government agencies and the business sector that owns and operates a large part of the critical infrastructure. In other words, the protection of the critical infrastructure is not solely a government responsibility. Nevertheless, the military cannot assume that the protection of the critical infrastructure is not one of its concerns. For example, disruptions in civilian communications systems could have an impact on the military's ability to operate within Canada and to deploy overseas. Furthermore, numerous terrorist attacks against the critical infrastructure could undermine the country's economy that underpins defence spending while hampering the production of military equipment by Canadian industries.

In short, ensuring the readiness of the Canadian Forces has always been a difficult endeavour because of restraints on defence spending and the rapid evolution of military doctrine and technology. The task is now more complicated than ever because the homeland is more and more directly threatened and closer attention must be paid to the defence and security of Canada's territory and its critical infrastructure. The commitments and capabilities of the Canadian Forces will have to be closely examined and possibly adjusted in light of the continually changing requirements. During this process, care will be needed to retain and protect the most important asset of the Canadian Forces, its personnel.

CHAPTER 6: THE BIGGEST ASSET OF THE CANADIAN FORCES: ITS PERSONNEL

A. Quality of Life

Discussions about the readiness of military forces often concentrate on the training of units and the capacity of various pieces of equipment to perform the tasks for which they were designed. However, the skills, courage, and dedication of its personnel are indispensable to the ability of Canada's military to carry out its assigned missions. A number of factors influence the level of readiness of military personnel including quality of life issues, recruitment, and leadership training.

Having participated actively in recent years in efforts to improve the quality of life of Canadian military personnel and their families, this Committee would be remiss if it did not highlight the importance of this factor in helping ensure a high level of readiness. Improvements in the quality of life can only help personnel maintain a high level of morale and commitment to the tasks at hand, especially during long deployments outside of Canada for training and for combat or peacekeeping operations.

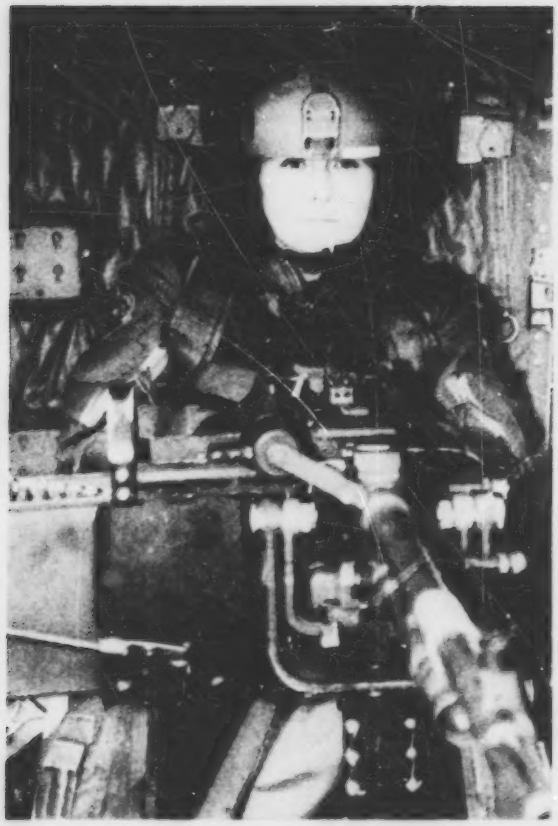
Having sampled first-hand the discontent felt by many military personnel and their families during the 1998 study, the Committee welcomes the fact that morale has, according to many reports, improved since that time thanks in part to quality of life initiatives. While there are still problems, progress has been made in terms of salaries and other benefits since the mid-1990s when there was an increasing number of news stories about some military families relying on food banks to make ends meet.

For example, various measures recommended by this Committee and by others have helped to reduce the effects of high costs of living on the Pacific coast compared to those in the Maritimes on naval and other personnel. As Rear-Admiral (Retired) Moore, President of the Naval Officers' Association of Canada noted, the morale of naval and other personnel on the Pacific coast has improved significantly compared to what it was four or five years ago.[57]

Some may still question the importance of quality of life initiatives in the military and fail to see their contribution to readiness. However, measures to eliminate or at least reduce the effects of various irritants such as poor housing conditions on bases and the high costs of living in some regions can only help to put military personnel in a better state of mind during training and operations. Improvements in the quality of life also help the families of military personnel accept the many sacrifices they have to make, especially when their loved-ones are away on long deployments.

---

[57] Rear-Admiral (Retired) Russell Moore, *Proceedings*, March 2002.



A Flight engineer operates the C6 light machine-gun mounted in the side door of a CH-146 Griffon flown by 430 Tactical Helicopter Squadron from Valcartier.

Furthermore, better conditions and the availability of services for the families can encourage many in the Forces to prolong their military careers instead of seeking employment in the civilian sector. Unfortunately, the quality of life initiatives may have arrived too late to change the mind of some personnel who decided to leave the military as soon as they could.

The significant haemorrhaging of trained and experienced personnel from the ranks of the military over the last few years has had and will continue to have an impact on readiness for some time to come, given the time and costs involved in bringing new recruits up to similar levels of training and experience. Meanwhile, the tempo of operations during the last decade has pushed many of the remaining members of the Forces to the point of exhaustion. Furthermore, during these complex and often dangerous operations, a number of personnel were injured, physically, psychologically or both, and require continued care and attention.

B. Care of Injured Personnel

Care of injured personnel was one of the major issues examined during our 1998 study and despite the improvements made in this area by the Department of National Defence and the Canadian Forces, there is still cause for concern. Some procedures and attitudes concerning physically injured personnel have changed for the better and, we trust, will continue to improve. However, the care and treatment of personnel suffering from psychological injuries require continued attention and improvement.

The tempo of operations during the last decade and the horrors witnessed during many of the missions undertaken, such as those in the former Yugoslavia and Rwanda, have taken a heavy toll on some members of the military and their families. The effects of Post Traumatic Stress Disorder (PTSD) and other psychological injuries often become evident only months, if not years, after a peacekeeping or combat operation. Thus, effective treatment programs must be available on a continuing basis.

However, there are questions about the effectiveness of the programs made available by the Department and the Forces and there is evidence that attitudes towards military personnel dealing with PTSD or other psychological problems is not conducive to speedy diagnosis and treatment. During the investigation of the complaint by Corporal Christian McEachern, the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces decided to examine the whole issue of how the Canadian Forces as an organization deal with PTSD. The Committee thanks the Ombudsman for the report and its observations based on information gathered during the investigation that help people within and outside the military better understand the issues. Among other things, the report concluded that the number of CF personnel with PTSD is probably much higher than the number of declared cases because of the reluctance of many individuals to seek treatment.[58]

One of the reasons for this discrepancy is the fact that while it may take time for some people to recognize that they may have PTSD, others are well aware of their condition, but avoid seeking help because of the stigma attached to PTSD among some of their comrades. The Ombudsman's report stated that there is overwhelming evidence of scepticism within the military about PTSD, something that may explain why members with PTSD, including Reservists, often feel abandoned by their units. In his testimony to the Committee and in various other presentations, Lieutenant-General (Retired) Roméo Dallaire has been quite frank and open in describing the problems he is dealing with and has been very generous in helping others come to grips with the realities of PTSD.

However, despite the recommendations put forward by this Committee in the past and the commitments made by the Department, it is evident that much more effort is required to improve the attitudes of some in the military concerning PTSD and the treatment programs offered to those who need it. Effective treatment of CF members with PTSD helps not only their situation, but also the readiness level of their units and the Forces in general. Considerable time and effort is invested in the training of military personnel, so the units and the Forces have much to gain in helping individuals deal with PTSD.

New programs have been established to help individuals and their families cope with the effects of PTSD. For example, Sainte-Anne Hospital in Sainte-Anne-de-Bellevue in Quebec, which is operated by the Department of Veterans Affairs, has recently established a program to assist veterans and members of the Forces dealing with PTSD. This and other projects need continued support and additional resources. We therefore recommend that:

---

[58] Ombudsman to the Department of National Defence and the Canadian Forces, Report to the Minister of National Defence, Special Report, *Systemic Treatment of CF Members with PTSD*, February 5, 2002.

RECOMMENDATION 24

The Department of National Defence, together with the Department of Veterans Affairs, give a high priority and additional funding to programs designed to help members of the Canadian Forces dealing with Post Traumatic Stress Disorder and other psychological/physical injuries following their participation in peacekeeping or combat missions abroad or in training, rescue, or other operations within Canada in order to maintain a good quality of life for the individuals.

The care of the injured, whether the injuries are physical or psychological, is an important issue both for the individual faced with debilitating conditions and their family members who provide support. However, it is also of concern for those outside the military as well as for those inside. Military personnel who lose confidence in the commitment of the Forces to take care of them and their families if they suffer injuries will be more likely to leave the ranks at the first opportunity. If civilians also gain the impression that the military does not take care of its injured personnel, they could be less interested in serving their country within its ranks or encouraging their sons and daughters to do so. Such attitudes will adversely affect readiness because of their implications for the recruitment or retention of personnel.

For these and other reasons, the problems faced by individuals suffering symptoms often grouped under the name Gulf War Syndrome are of particular concern. The health of a number of individuals who served in the armed forces of Canada, the U.S., the U.K., and other countries during the period of the Persian Gulf War have seriously deteriorated over the years, but the medical and scientific communities have been unable to clearly identify all the causes.

Some argue that there is a link between exposure to expended depleted uranium shells like those used against tanks and the Gulf War Syndrome while others maintain that no link has been established. The Committee has briefly examined the issues involved, but there is so much scientific information and contradictory claims that it cannot simply come out in favour of one side over another. However, it is clear that all available means must be taken to help these individuals and their families cope with these problems and that more research is needed on the possible causes of the health problems faced by veterans of operations during the Persian Gulf War. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 25

The Department of National Defence and the Department of Veterans Affairs continue extensive research on all the possible causes of what is referred to as the Gulf War Syndrome and any other psychological/physical injuries.

While various programs are necessary to help individuals deal with whatever problems they may have after tours of duty, it is also important to adequately prepare military personnel for the conditions and situations they will experience during combat or peacekeeping operations. Indeed, proper training and unit cohesion are other factors that can ensure that personnel are ready for the next rotation in a peacekeeping operation or a deployment to a trouble spot overseas. The Forces have also tried to lighten the burden of overseas deployments on personnel. For example, the tour of the Griffon helicopter units in Bosnia were reduced to two months instead of the six months usually associated with overseas missions. Such measures shorten the time away from home and both the individuals and their families can benefit.

The fact remains that six-month rotations have been a heavy burden for individuals and their families because many in the military have done a number of six-month tours over the course of a few years. The tempo of operations is one reason for this situation, but the decline in the total number of military personnel is another. There are fewer persons to share the burden of long-term commitments. Thus, recruitment is an important issue in terms of readiness, both to maintain the number of military personnel at adequate levels and to bring new recruits into the ranks to compensate for the departure of experienced personnel.

C. Recruitment

Indeed, the haemorrhaging of experienced personnel was no doubt one of the reasons why by 2001, the strength of the Regular Force of the Canadian Forces fell below the 60,000 level set by the 1994 Defence White Paper. The reduction to 60,000 was bad enough given the increased tempo of operations which occurred during the 1990s. The Forces and especially the Army became overstretched, but the decline below 60,000 exacerbated the problems. The suspension of recruitment for a few years during the 1990s did not help either because the flow of new recruits into the Forces was interrupted.

When recruitment resumed, the military then experienced increasing difficulty in obtaining the requisite numbers of new recruits. Indeed, many young Canadians opt for careers in the private and public sectors in jobs that often offer better pay and chances for advancement. The Canadian Forces have to work harder to attract new recruits, especially those with the computer and management skills required to operate technologically advanced equipment. Of course, this does not mean that the Forces have only a few of Canada's best and brightest and that the rest of the personnel cannot reach the same high standards or are not as good as those who preceded them.

On the contrary, Canada is very lucky to have highly capable and dedicated personnel in its military. Lieutenant-General Mike Jeffery, Chief of the Land Staff, was very clear in his praise of the young men and women in uniform, stating that their moral and ethical standards and their commitment to the job and to this nation was as good as previous generations. Indeed, he added that he believed that "...the quality of soldier I am

seeing, and particularly the quality of the leader, is superior to what I've experienced in close to 37 years of service."[59] Our troops in Afghanistan have faced all the hardships associated with combat, including the tragic deaths of comrades, and have demonstrated the same courage and determination to carry out their mission as their predecessors.

Members of the 2nd Regiment, Royal Canadian Horse Artillery (2 RCHA) help build a barbed-wire perimeter for the new Canadian camp in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

However, if the Forces cannot get all of the recruits they need for both the Regular and Reserve Forces, their ability to fulfil their numerous commitments will be undermined. Canada is not the only country where the military is facing recruitment problems. Indeed, the United States and many other allied countries are relying on expensive recruitment campaigns and incentives to reach their quotas of new recruits. Some young persons in various countries have recently shown more interest in military service in the wake of the September 11th attacks, but continued economic growth and the resulting availability of jobs in the civilian sector make it difficult to interest others in such a career.

In any case, the Canadian Forces recognized the need to undertake a major recruitment drive in 2001. Efforts to reduce the gap between actual and desired personnel levels have been successful to some extent, but attracting new recruits will likely be a labour-intensive task for years to come. The Army in particular faces a number of problems as it tries to reduce shortages in a number of specialized trades. The signing bonuses of up to $40,000 announced in early 2002 to attract or retain young Canadians with engineering skills are another sign of the times.

The loss of experienced personnel in recent years and problems in recruiting new personnel have an impact on readiness not only at the present time, but also well into the future. It takes time to provide recent recruits with the training and experience equivalent to that of the personnel who recently left the Forces. Besides, like other sectors of society, the military will be affected by the increasing average age of the general population and

---

59 Lieutenant-General M.K. Jeffery, *Proceedings*, May 17, 2001.

the retirement in a few years of large numbers of baby boomers, including those in the armed forces.

Our preoccupation with the current state of readiness of the Canadian Forces left us little opportunity to consider the long-term effects of the shrinking size of the military and the problems being encountered in the search for new recruits. The Committee may examine these issues more closely at some future date.

D. Leadership

The Committee also had only a short glimpse of the issues concerning the development of the leadership skills of Canadian military personnel. This glimpse was provided during the meeting where the Commandant of the Canadian Forces College in Toronto and Dr. Paul Mitchell were the witnesses. However, leadership skills are more important for the readiness of the Forces than the brief moments spent on the issues imply.

Indeed, the Canadian Forces College, in one form or another, has played an important part in the education of senior Canadian military officers since at least 1943. However, during the last five years, there has been even greater emphasis on the education of all officers in the wake of the Somalia inquiry and other developments during the 1990s. In his 1997 report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces, the Minister of National Defence at that time, Doug Young, announced a number of measures including changes in policies to make a university degree as prerequisite for commissioning as an officer, except for those commissioned from the ranks.

The report also called for a review of the Officer Professional Development Program and of the curriculum at the Royal Military College and at the Canadian Forces College where generals and admirals and candidates for these ranks study world developments and defence issues. These reviews were completed and some changes have been made as part of a strategy called Officership 2020. Under this strategy, education is an integral part of the professional development of all officers who are also encouraged to pursue continuing education with financial support. As for the curriculum of the Canadian Forces College, as elsewhere, more attention is being paid to asymmetrical threats.

CONCLUSION

The improvements made to leadership training as well as those made in terms of quality of life and care of the injured affect the most important asset of the Canadian Forces, the men and women who serve in the military. There are a number of concerns about the readiness of units and of pieces of equipment. Furthermore, the long-term effects of cuts in defence spending during the 1990s and only slight increases since then are very worrisome.

However, let there be no doubt about the quality and dedication of the men and women in the Forces. Throughout the study, the Committee heard many comments about the skills and determination of the members of the Forces and about their ability to make the best out of often trying circumstances. The tempo of operations during the last decade has been gruelling by any standards and although it has by no means always been easy, the men and women of the Forces persevered to carry out the missions assigned to them.

If the last ten years are any indication, the road ahead is full of uncertainties and Canada's military personnel will again be placed in harm's way on many occasions in the future to defend Canadian interests and to help restore international stability. There is no doubt that the men and women in the Canadian Forces, whatever the situation, will demonstrate the same readiness as their predecessors to serve their country and the cause of international peace and stability. However, efforts must still be made to improve the readiness of the various units to which they belong and to provide them with the best tools possible so that they can discharge their duty as effectively and as safely as possible.

When we began this study there was already considerable concern about the state of readiness of the Canadian Forces. The strain of the tempo of peacekeeping operations on our military personnel was already evident and the implications of budget and personnel cuts during the 1990s were becoming clearer. The events of September 11th complicated matters because it highlighted the threat posed by international terrorism not only to world stability, but also to this country's security. Now that homeland defence needs more and more attention, the task of resolving the readiness problems of the Canadian Forces is even more complex.

In this report, we have underlined our concerns and indicated our recommendations for actions that will help resolve these readiness problems. However, this Committee is not the only group or organization which can contribute to the improvement of the capabilities of the Canadian Forces. The military itself will have to continue to explore ways of resolving its problems and to keep pace with international and technological developments. The Committee therefore welcomes the efforts made by the military to determine the best direction to take to meet the challenges of today and

tomorrow. The Navy's document, *Leadmark. The Navy's Strategy for 2020*, and the Army's recent statement, *Advancing With Purpose. The Army Strategy*, indicate their strategy to use their resources as efficiently as possible to fulfil their commitments in a constantly changing world.

However, all Canadians have a stake in seeing Canada's military adjust to the new realities. Our study gave a number of academics, defence analysts, and other commentators, not to mention departmental officials, the opportunity of developing a vision of how Canada's military must retain its core capabilities and shape them to better meet the challenges of the future. However, the broader picture of Canada's place in international affairs and in multinational security efforts also needs to be re-examined and policies have to be updated. As stated in this report, there is a need to review Canada's foreign and defence policies in light of not only the terrorist threat, but also all the other changes happening in the world around us. In short, our report is only one element in the debate on this country's relationship with the rest of the world. However, it also reminds Canadians that much of the influence that we can and do exert on world affairs depends on maintaining and improving our military capabilities.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The government increase the annual base budget for the Department of National Defence to between 1.5% to 1.6% of GDP, with the increase to be phased in over the next three years, and continue to move towards the NATO average.

RECOMMENDATION 2

In order for DND to be able to purchase necessary capital equipment, in a timely fashion, the annual shortfalls identified by the Auditor General, be made up as quickly as possible.

RECOMMENDATION 3

Any future defence review have significant parliamentary and public input.

RECOMMENDATION 4

The government review the existing security and intelligence structure with a view to determining whether or not open source and foreign intelligence are being effectively coordinated and to determine whether or not an independent foreign intelligence agency should be established in order to ensure that Canada's vital national interests are being served.

RECOMMENDATION 5

The Department of National Defence put in place a comprehensive system for determining the readiness of the Canadian Forces. This system should set clear and standardized measurements of operational readiness for the CF and its component units.

RECOMMENDATION 6

No notice inspections be carried out, on a regular basis, on the operational readiness of selected commands and units of the Canadian Forces.

RECOMMENDATION 7

Yearly readiness evaluations be done on the CF and its component units and that these be tabled with SCONDVA upon completion.

RECOMMENDATION 8

The Army proceed as quickly as possible with changes in its training regime to ensure that all its units undergo, on a regular basis, the full extent of combat training required to improve and maintain its state of readiness at a high level, including training at the battalion and brigade levels.

RECOMMENDATION 9

The budget for the Land Forces be increased in the next fiscal years to provide sufficient funding to improve its level of readiness, especially with regards to combat training and the replacement of obsolete equipment.

RECOMMENDATION 10

The Department of National Defence maintain its strong commitment to research and development in the defence field and its cooperation with Canadian industries to ensure the design and production of state-of-the art military equipment.

RECOMMENDATION 11

The Department of National Defence undertake a study on the future of JTF2 to determine its long-term requirements in terms of resources, the implications of overseas deployments of some of its personnel, and the advantages and disadvantages of establishing a Canadian special force unit similar to U.S. and U.K. special force units operating in Afghanistan. The Department should communicate to this Committee the general conclusions of this study and its decisions, if any, concerning the need for a special force.

RECOMMENDATION 12

The Department of National Defence make a commitment as quickly as possible to fund Phase 2 of the Land Force Reserve Restructure project so that the revitalization and restructuring of the Army Reserve can proceed as currently planned.

RECOMMENDATION 13

The *National Defence Act* be amended as quickly as possible to provide job protection to Reservists called-up for duty during major emergencies such as conflicts and that efforts be maintained, notably by the Canadian Forces Liaison Council, to encourage employers to give Reservists time off for military exercises with job protection.

RECOMMENDATION 14

The government approve the funding for the acquisition, over the span of a decade, of at least three replenishment ships with roll-on roll-off capabilities to provide a strategic sealift capability for overseas deployments and to replace the two replenishment ships currently in service.

RECOMMENDATION 15

New replenishment and other ships acquired for Canada's Navy be constructed in Canadian shipyards in keeping with efforts to maintain this country's shipbuilding capability and defence industrial base in general.

RECOMMENDATION 16

Canada acquire additional heavy lift transport aircraft and replace older models to ensure the strategic and tactical airlift capacity required to rapidly and effectively deploy the personnel and equipment required for overseas operations.

RECOMMENDATION 17

The project for the replacement of the four Tribal class destroyers with new warships with superior command and control as well as air defence capabilities should proceed.

RECOMMENDATION 18

The mid-life upgrading and refit of the 12 frigates be given a high priority so that Canada's naval capabilities are not allowed to slide into obsolescence as happened so many times in the past.

RECOMMENDATION 19

The process of selecting and acquiring the airframe or basic vehicle and the electronic equipment for the new maritime helicopter project be accelerated to ensure that all of the Sea King helicopters will be replaced by the end of the decade.

RECOMMENDATION 20

No efforts be spared to provide the Sea King helicopters with all the mechanical, electronic, and other equipment necessary to ensure their effective and safe operation until they are withdrawn from service.

RECOMMENDATION 21

All 18 Aurora long-range patrol aircraft be modernized and kept in the Air Force's inventory of aircraft so that they can continue to fulfil all their roles, including search and rescue and surveillance flights in Canada's North.

RECOMMENDATION 22

The Canadian government authorities continue to explore with their U.S. counterparts possible ways of improving the longstanding cooperation between Canada and the U.S. in NORAD and in the defence of North America in general, in light of the establishment by the U.S. of its new Northern Command, and that Parliament be kept informed.

RECOMMENDATION 23

Sufficient numbers of new and replacement transport aircraft be acquired in the near future to meet the domestic needs of Canada, including search and rescue operations, while ensuring the airlift capacity required for foreign deployments, as called for in recommendation 16.

RECOMMENDATION 24

The Department of National Defence, together with the Department of Veterans Affairs, give a high priority and additional funding to programs designed to help members of the Canadian Forces dealing with Post Traumatic Stress Disorder and other psychological/physical injuries following their participation in peacekeeping or combat

missions abroad or in training, rescue, or other operations within Canada in order to maintain a good quality of life for the individuals.

RECOMMENDATION 25

The Department of National Defence and the Department of Veterans Affairs continue extensive research on all the possible causes of what is referred to as the Gulf War Syndrome and any other psychological/physical injuries.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence	22/03/2001	5
Ken Scott, Colonel, Director, Medical Policy		
Royal Military College of Canada		
Edward A. Ough, Research Associate, Department of Chemistry and Chemical Engineering		
Queen's University	03/04/2001	7
Douglas L. Bland, Professor, Chair, Defence Management Studies Program		
Auditor General of Canada	05/04/2001	8
David Rattray, Assistant Auditor General		
Peter Kasurak, Principal, Audit Operations Branch		
Conference of Defence Associations	26/04/2001	10
Charles H. Belzile, Lieutenant-General (Retired), Chairman		
Alain Pellerin, Colonel (Retired), Executive Director		
Sean Henry, Colonel (Retired), Senior Defence Analyst		
Department of National Defence	03/05/2001	11
Maurice Baril, General, Chief of the Defence Staff		
Daniel G. McNeil, Commodore, Director, Force Planning and Program Coordination		
W.J. Natynczyk, Colonel, Chief of Staff J3 International		
J.J.L.M. Dessureault, Chief Warrant Officer, Canadian Forces		
As Individual	08/05/2001	12
Lewis MacKenzie, Major-General (Retired)		

Associations and Individuals	Date	Meeting
As Individual	10/05/2001	13
Roméo Dallaire, Lieutenant-General (Retired)		
Department of National Defence	15/05/2001	14
Lloyd C. Campbell, Lieutenant-General, Chief of the Air Staff		
Richard Bastien, Major-General, Assistant Chief of Air Staff		
Angus Watt, Colonel, Director, Air Review and Corporate Services		
Gilles Guilbault, Chief Warrant Officer, Air Command		
Department of National Defence	17/05/2001	15
M.K. Jeffery, Lieutenant-General, Chief of the Land Staff		
Stephen Appleton, Colonel, Director, Land Force Readiness		
Marius Dumont, Chief Warrant Officer, Land Force Command		
Department of National Defence	29/05/2001	16
Margaret Purdy, Associate Deputy Minister, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness		
James Harlick, Official in charge of the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness		
Department of National Defence	31/05/2001	17
G.R. Maddison, Vice-Admiral, Chief of the Maritime Staff		
Jacques Gauvin, Commodore, Director General, Maritime Personnel and Readiness		
R. Lupien, Command Chief Petty Officer		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence	05/06/2001	18
Alan Williams, Assistant Deputy Minister, Material		
Larry Lashkevich, Brigadier-General, Director General, Logistics, J4, Material		
As Individual	07/06/2001	19
Susan H. Riordon		
Uranium Medical Research Center		
Mary Ripley-Guzman, President of the Board of Directors		
Department of National Defence	04/10/2001	22
The Honourable Art Eggleton, Minister		
G.R. Maddison, Vice-Admiral, Deputy Chief of the Defence Staff		
Department of National Defence	16/10/2001	23
Raymond R. Henault, General, Chief of the Defence Staff		
George E.C. Macdonald, Lieutenant-General, Vice-Chief of the Defence Staff		
G.R. Maddison, Vice-Admiral, Deputy Chief of the Defence Staff		
Department of National Defence	18/10/2001	24
Margaret Purdy, Associate Deputy Minister, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness		
James Harlick, Assistant Deputy Minister, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness		
As Individual	23/10/2001	25
Anthony Forster, Independent Research Intelligence Analyst		

Associations and Individuals	Date	Meeting
MacKenzie Institute	25/10/2001	26
John C. Thompson, Director		
Department of National Defence	29/10/2001	27
Keith Coulter, Chief, Communications Security Establishment		
David Akman, Director, Legal Services		
Barbara Gibbons, Director General, Corporate Services		
Simon Gauthier, Deputy Chief, Information Technology Security		
Department of National Defence	30/10/2001	28
George E.C. Macdonald, Lieutenant-General, Vice-Chief of the Defence Staff		
Daniel G. McNeil, Commodore, Director, Force Planning and Program Coordination		
John Turner, Colonel, Director, Defence Analysis		
University of New Brunswick	01/11/2001	29
David A. Charters, Professor, Department of Conflict Studies		
Conference of Defence Associations	05/11/2001	30
Charles H. Belzile, Lieutenant-General (Retired), Chairman		
Alain Pellerin, Colonel (Retired), Executive Director		
Sean Henry, Colonel (Retired), Senior Defence Analyst		
Canadian Defence Industries Association		
Patrick O'Donnell, Lieutenant-General (Retired), President		
David Stapley, Executive Vice-President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence	06/11/2001	32
G.R. Maddison, Vice-Admiral, Deputy Chief of Defence Staff		
J.Y.J.C. Forcier, Commodore, Chief of Staff J3, Director General, Military Plans and Operations		
Patricia Samson, Director General, Intelligence		
Doug Palmer, Major, Project Director, "Clothe the Soldier"		
Department of National Defence	08/11/2001	33
Christian Couture, Lieutenant-General, Assistant Deputy Minister, Human Resources — Military		
Terry Hearn, Director General, Military Human Resources Policy and Planning		
Scott Cameron, Colonel, Surgeon General		
International Association of Fire Fighters		
Sean P. McManus, Assistant to the General President		
Dalhousie University	19/11/2001	34
Denis Stairs, Professor, Department of Political Science		
Canadian Institute for Strategic Studies	20/11/2001	35
David Rudd, Executive Director		
Council for Canadian Security in the 21st Century	22/11/2001	36
Jack Granatstein, Professor, Co-Chairman		
University of Calgary		
David Bercuson, Professor, Director, Centre for Military and Strategic Studies		
Atlantic Council of Canada	27/11/2001	37
Brian S. MacDonald, Colonel (Retired), President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
As Individual	05/02/2001	41
Clive J. Addy, Major-General (Retired)		
Department of National Defence	07/02/2002	42
André Marin, Ombudsman		
Christian Couture, Lieutenant-General, Assistant Deputy Minister, Human Resources, Military		
Lise Mathieu, Brigadier-General, Director General, Health Services		
As Individual		
Roméo Dallaire, Lieutenant-General (Retired)		
Department of National Defence	19/02/2002	43
Pat Dowsett, Colonel, Program Manager, Future Strategic Airlift and Strategic Air-to-Air Refuelling		
Department of National Defence	26/02/2002	44
J.J.R. Gagnon, Brigadier-General, Commandant, Canadian Forces College		
P.T. Mitchell, Professor, Director of Academics, Canadian Forces College		
Department of National Defence	28/02/2002	45
Raymond Zuliani, Rear-Admiral, Chief of Reserves and Cadets		
Paul R. Hussey, Brigadier-General, Director General, Reserves and Cadets		
Jennifer J. Bennett, Captain (N), Director of Reserves		
Department of National Defence	12/03/2002	46
Ron Buck, Vice-Admiral, Chief of Maritime Staff		
Jacques Gauvin, Commodore, Assistant Chief of the Maritime Staff		
Serge Joncas, Chief Petty Officer 1st Class, Maritime Command		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Airbus Military Company	14/03/2002	47
Claude Lafrance, President		
Richard Thompson, Commercial Director		
Lockheed Martin Aeronautics Company		
The Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C.		
Peter E. Simmons, Communications Director, Air Mobility Programs		
The Boeing Company		
Allan DeQuetteville, Lieutenant-General (Retired), Vice-President, Canada		
Department of National Defence	19/03/2002	48
M.K. Jeffery, Lieutenant-General, Chief of the Land Staff		
E.S. Fitch, Major-General, Project Manager, Land Force Reserve Restructure		
Herbert Michael Petras, Brigadier-General, Director General, Land Reserve		
The Naval Officers Association of Canada	20/03/2002	49
Russell D. Moore, Rear-Admiral (Retired), President		
Department of National Defence	09/04/2002	50
Lloyd C. Campbell, Lieutenant-General, Chief of the Air Staff		
Daniel Gilbert, Chief Warrant Officer, Air Command		
Doug Langton, Brigadier-General, Director General, Air Force Development		
Royal Military College of Canada	30/04/2002	52
Joel J. Sokolsky, Professor, Dean of Arts		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Clive J. Addy, Major-General (Retired)

Airbus Military Company

Atlantic Council of Canada

Auditor General of Canada

Conference of Defence Associations

Council for Canadian Security in the 21st Century

Dalhousie University

Department of National Defence

International Association of Fire Fighters

Lockheed Martin Aeronautics Company

MacKenzie Institute

NBC Team Ltd.

Queen's University

Susan H. Riordon

Royal Military College of Canada

The Boeing Company

The Naval Officers Association of Canada

The ZETA Group Inc.

University of Calgary

University of New Brunswick

Uranium Medical Research Center

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to the report within 120 days.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (*Meetings Nos 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 and 52*) is tabled.

Respectfully submitted,

David Pratt, M.P.
Chair

DISSENTING REPORT OF THE BLOC QUÉBÉCOIS REGARDING THE FINAL REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

FACING OUR RESPONSIBILITIES
THE STATE OF READINESS OF THE CANADIAN FORCES

THE BLOC QUÉBÉCOIS IS OPPOSED TO THIS REPORT BECAUSE:

- Before recommending that the defence budget be increased by 33% over three years, an extensive public debate should take place;
- Calculating defence spending based on a percentage of GDP is not recommended;
- Such an increase in defence spending should not precede the review of the defence policy announced by the Minister for this year;
- Although certain needs do exist, choices must be made following an extensive public debate.

For some time now, the Bloc Québécois has recommended a review of Canada's defence policy. It goes without saying that this review must precede any massive reinvestment in the Canadian Forces that may take place in the future. General defence strategies must be reviewed and important choices must be made.

In the report of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, the first recommendation states that, "The Government [should] increase the annual base budget for the Department of National Defence to between 1.5% to 1.6% of GDP, with the increase to be phased in over the next three years, and continue to move towards the NATO average."[1] Moreover, in the 2002-2003 Estimates — Part III, the government admits that "Defence cannot and perhaps should not sustain the current mix of Canadian Forces capabilities and levels of activity over the long term"[2] and that, given the current context, "the issue is not just about money — it is about choices."

Until the principal strategies have been reviewed, it will be difficult to favour one sector of the Canadian Forces over another. Canada does not have the financial or human resources that the United States has, and cannot aspire to the same level of versatility for its Armed Forces.

---

1 *The State of Readiness of the Canadian Forces: Facing our Responsibility*, Report of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, May 2002, p. 83 (English version).

2 *2002-2003 Estimates — Part III — Report on Plans and Priorities*, Government of Canada, p. 13.

EXTENSIVE PUBLIC CONSULTATION IS NEEDED

It is essential that the public take part in debates on the use of public funds in the military sector. These questions must not be left solely to a few experts.

One must not forget that additional resources were allocated to the defence sector in the last budget, that several projects to modernize equipment are currently under way and that very substantial amounts of money have been allocated to these projects.

It should also be pointed out that any defence budget measure that is based on a percentage of GDP will be approximate and fluctuating. In the last decade, changes to national accounting practices in the United States have resulted in an increase in GDP. Moreover, not all NATO countries invest the same percentage of GDP in defence spending. A spending level based on GDP and, in particular, on the average for NATO countries, would mean that, if one country decided to significantly increase its defence spending, Canada would have to follow suit. Turkey, for example, allocates approximately 6% of its GDP to defence spending. This illustrates the arbitrariness and inappropriateness of establishing a level of defence spending based on a percentage of GDP.[3]

As we learn that the Canadian government is negotiating possible participation in the Unites States' new continental defence structure, other questions come to mind. Should Canada pronounce itself in favour of the U.S. missile defence system? Will it set aside certain of its cherished principles and initiatives, such as the non-weaponization of space, its significant involvement in international missions, or treaties such as the treaty on anti-personnel mines? The matter of the costs associated with increased continental collaboration with the United States must also be considered, and Canada must weigh the strategic nature of each decision made in terms of defence capabilities. Canada must determine where it is going before it can decide on how to get there. A number of the decisions to be made in the near future could have significant consequences.

NON-COSTED RECOMMENDATIONS

In its final report, the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs made a number of recommendations that would have a significant budgetary impact in the short and medium term.

The first recommendation alone would necessitate the injection of close to $6 billion, and more than a dozen other recommendations would also involve the injection of addition public funds for the purchase of aircraft and vessels, the modernization of equipment and additional funding for various programs.

---

[3] The underlining is ours.

Added to these are other recommendations that do not directly call for an injection of public funds, but that would require spending if they are implemented.

At present, it is difficult to calculate how much all of these recommendations would cost; however, it is quite obvious that they add up to several billion dollars! Given that we are still waiting for a review of the defence policy, such massive investments could prove that decisions at the Department of National Defence continue to be made on a piecemeal basis.

Although we are not opposed to purchasing and modernizing this equipment based on the 1994 defence policy, it is important to ask the following questions: Do the policies and priorities stated in the *1994 White Paper on Defence* still stand, and what are the real priorities that should be contained in the new defence policy?

While it does not deny the fact that significant needs really do exist in the Canadian Forces, the Bloc Québécois is opposed to any injection of additional public funds before extensive public consultations have been carried out. If it supported this report, the Bloc Québécois would be stating that it is in favour of the current policy of the Department of National Defence, which, as we have already mentioned, not only makes piecemeal decisions but also makes these decisions without consultation and without a true long-term vision.

The most obvious example is, without a doubt, the 1991 purchase of a military satellite communications system that cost taxpayers $174 million, has never been used and continues to sit in a Canadian Armed Forces storage facility. Clearly, these funds could have been put to better use. A real long-term vision and an effective administrative control body for major projects would have revealed that Canada did not really need such a communications system and that a less costly system could be found, as was noted along the way.

Another example is the purchase of four submarines from Great Britain in 1998, at a cost of $610 million plus an additional $140 million for their refit. The first submarine developed a leak during a sea trial (which was attributed to a navigational incident by some sources). The second has spent more than a year dry-docked in Halifax without ever sailing. Ironically, it was recently discovered that this submarine has a dent in its hull that could cause problems when the submarines dives! The other two submarines have not yet been delivered and are still in Great Britain.

If the federal government had had a long-term vision and had planned its acquisitions, it would not have wasted $750 million in public funds for submarines that even the Australian government would not touch!

By revising the *1994 White Book* and implementing an extensive public consultation process, we would be able to establish a clearer long-term vision for the

Canadian Forces. We would be able to set real priorities for the Department of National Defence, and would have a clear picture of where the money should be spent and how much should really be spent. Until this exercise has been conducted, the possibility remains that taxpayers' money will be wasted on equipment that the Department of National Defence does not need or that may be useless, following the upcoming review of Canada's defence policy.

POSITIVE ASPECTS NONETHELESS

In spite of the financial issues identified with respect to this report, the Bloc Québécois would like to acknowledge the outstanding effort and work of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs. For almost a year, the Committee heard dozens of witnesses and prepared four interim reports on the state of readiness of the Canadian Forces.

Although several of the report's recommendations pertain to military equipment as such, others pertain to improving the quality of life of military personnel and endeavour to remedy existing shortcomings. For example, the report contains a recommendation regarding job protection for reservists called up during emergency situations. This recommendation aims to remedy the current situation, where the reservists who have been called up are not guaranteed that they will still have their jobs upon their return.

The Bloc Québécois therefore urges the government to adopt this recommendation and amend the *National Defence Act* as quickly as possible, independently from Bill C-55 on public safety, given that the above-mentioned situation is completely unacceptable.

The initiatives recommended at the end of the report have the full support of the Bloc Québécois. Measures to assist Canadian Forces members dealing with post-traumatic stress disorder and other health problems are addressed in the recommendations. The quality of life of military families must be taken seriously and the support provided must reflect the magnitude of the responsibilities shouldered by members of the Canadian Forces.

CONCLUSION

The Bloc Québécois would like to reiterate the importance of redefining Canada's defence policy before any additional funds are spent on the Armed Forces. Better yet, the Bloc believes that the new defence policy should be coordinated with the review of Canada's foreign policy. International trends show that a country's foreign policy shapes its military policy, and not the opposite.

The Bloc Québécois believes that the new White Paper on defence must be the subject of extensive public consultations, with a view to identifying the government's true priorities in terms of national defence. Furthermore, it is essential that Canada redefine the role of the Canadian forces. In the current context, and as indicated by a number of witnesses who appeared before the Committee, it would be difficult to sustain the capabilities and levels of activity of the Canadian Forces over the long term. There are choices to be made, and it is important that the government understand that these choices must follow a thorough review of Canada's military policy BEFORE any public funds are injected into sectors that may not reflect current needs or taxpayers' priorities.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, May 21, 2002
(*Meeting No. 56*)

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs met *in camera* at 11:15 a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, David Pratt, presiding.

Members of the Committee present: Claude Bachand, Colleen Beaumier, Leon Benoit, Robert Bertrand, Cheryl Gallant, David Pratt, David Price, Peter Stoffer, Bob Wood.

Acting Members present: Yvon Charbonneau for Colleen Beaumier, Larry Bagnell for Stan Dromisky, Judi Longfield for Carmen Provenzano.

In attendance: *From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament*: Wolf Koerner and Michel Rossignol, research officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its draft report on the state of readiness of the Canadian Forces.

It was agreed to, on division, — That the draft report as amended be concurred in as the Fourth Report of the Committee and that the Chair be authorized to present it to the House at the earliest possibility.

It was agreed, — That, notwithstanding Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response to this report within one hundred and twenty (120) days.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report to the House.

It was agreed to, on division, — That the Chair be authorized to issue a press release and to hold a press conference with those members of the Committee supporting the majority report.

It was agreed, — That the Committee authorize the printing of dissenting opinions as an

appendix to this report, immediately following the signature of the Chair.

It was agreed, — That any dissenting opinions attached to the report be limited to not more than 7 pages.

It was agreed, — That any dissenting opinions, submitted in both official languages, be received by the Clerk no later than Thursday, May 23 at 5:00 p.m..

At 12:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

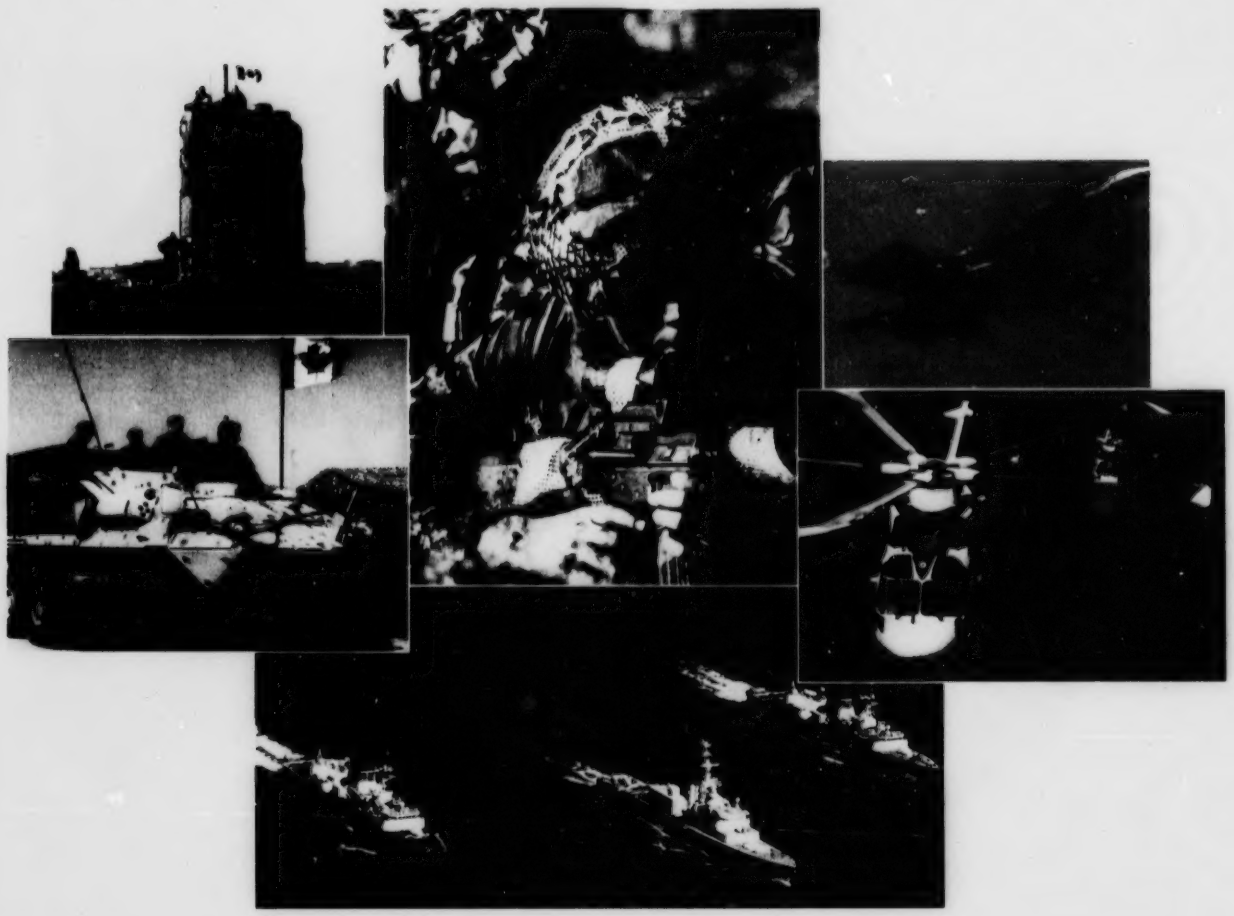
Diane Deschamps
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

Faire face à nos responsabilités

L'état de préparation des Forces canadiennes

Rapport du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants



David Pratt, député
Président

Leon Benoit, député
David Price, député
Vice-présidents

Mai 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

FAIRE FACE À NOS RESPONSABILITÉS

L'ÉTAT DE PRÉPARATION DES FORCES CANADIENNES

Rapport du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants

David Pratt, député
Président

Leon Benoit, député
David Price, député
Vice-présidents

Mai 2002

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

PRÉSIDENT

David Pratt

VICE-PRÉSIDENTS

Leon Benoit
David Price

MEMBRES

Rob Anders
Claude Bachand
Colleen Beaumier
Robert Bertrand
Stan Dromisky
Cheryl Gallant
John O'Reilly
Janko Perić
Louis Plamondon
Carmen Provenzano
Peter Stoffer
Elsie Wayne
Bob Wood

ANCIENS MEMBRES

Roy Bailey
Peter Goldring
Art Hanger
Judi Longfield
Geoff Regan
Bryon Wilfert

GREFFIER DU COMITÉ

Diane Deschamps

PERSONNEL DE RECHERCHE

De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement

Wolf Koerner, attaché de recherche
Michel Rossignol, attaché de recherche

LE COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à un examen de l'état de préparation des Forces canadiennes.

Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport, qu'il dépose comme étant sa réflexion sur la capacité des Forces canadiennes de respecter ses engagements.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 : LE NOUVEL ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE 5

A. Menaces 6
B. Terrorisme 7
C. Défense du territoire intérieur 9

CHAPITRE 2 : LES LIMITES DE LA POLITIQUE ACTUELLE 13

A. Le Livre blanc sur la défense de 1994 13
B. Critiques 14
C. Le lien entre la politique étrangère et la politique de défense 17
D. Renseignement 19

CHAPITRE 3 : L'ÉTAT DE PRÉPARATION, POURQUOI? 25

A. Planification fondée sur la capacité 29
B. Évaluer l'état de préparation opérationnelle 32

CHAPITRE 4 : LES MILITAIRES CANADIENS ET LA STABILITÉ INTERNATIONALE 41

A. État de préparation de l'Armée de terre 41
B. Transformation de l'Armée de terre 44
C. Participation des industries canadiennes 45
D. Force spéciale 46
E. Restructuration de la Réserve de la Force terrestre 47
F. Engagement du Canada à participer aux forces multinationales 51
G. Nécessité d'une capacité de transport maritime 52
H. Transport aérien stratégique et tactique 54
I. Logistique 57
J. Force maritime 59
K. Aéronefs maritimes 62
L. La modernisation du reste de la Force aérienne 66
M. À propos de la planification à long terme 68

CHAPITRE 5 : DÉFENSE DU CANADA 71

A. État de préparation et défense du territoire 71
B. Surveillance de l'espace aérien et NORAD 72

C. Surveillance des zones côtières et autres 74
D. Relation avec le Commandement américain du Nord 76
E. Contributions militaires à la défense du territoire 78
F. Protection des infrastructures essentielles 79

CHAPITRE 6 : LE PRINCIPAL ATOUT DES FORCES CANADIENNES : LEUR EFFECTIF 83

A. Qualité de vie 83
B. Soins des militaires blessés 84
C. Recrutement 87
D. Leadership 89

CONCLUSION 91

LISTE DES RECOMMANDATIONS 93

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 99

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 107

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 109

OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS 111

PROCÈS-VERBAL 117

INTRODUCTION

Nous devons comprendre que la guerre n'est pas un passe-temps anodin, qu'elle est plutôt la plus grande abomination, et que nous devons éviter d'y jouer. — Tolstoï

Le présent rapport sur l'état de préparation des Forces canadiennes (FC) est le fruit d'une année entière d'audiences. Jamais n'avons-nous voulu réécrire la politique de défense du Canada ou prétendre que nous pouvions faire mieux que les professionnels pour restructurer les FC. Nous pensons que notre rôle est d'aider les FC à tout le moins à récupérer une partie de ce qu'elles ont besoin pour demeurer une force de combat professionnelle.

La réponse du gouvernement à nos rapports antérieurs a été à la fois encourageante et désappointante. Nous comprenons parfaitement qu'il est impossible de donner suite à toutes nos demandes, mais il demeure que les FC sont encore sous-financées et continueront de l'être à long terme. Le Comité n'est pas habilité à affecter des fonds ni à légiférer pour modifier les programmes : il doit s'en tenir à des recommandations. Notre réussite dépend de la mesure dans laquelle le gouvernement nous prêtera une oreille attentive, d'où la nécessité d'agir de manière responsable en formulant des recommandations qui sont du domaine du possible.

Nous voulons constituer une force positive, un intermédiaire qui communiquera clairement au gouvernement les besoins et aspirations de nos militaires et, de fait, des Forces canadiennes en tant qu'institution. Nous espérons aussi susciter les changements qui aideront les FC à relever les nombreux défis qui les attendent. Quelles que soient les recommandations qui seront retenues et celles qui ne le seront pas, nous postulons d'entrée de jeu que le **statu quo est inacceptable**. Cela dit, pour accomplir notre mission, nous ne devons pas nous éloigner du bon sens et devons favoriser ce qui fonctionne. La formulation des politiques est un art pragmatique consistant à privilégier ce qui est raisonnable, abordable et réaliste. Le mandat de notre groupe étant de formuler des recommandations sérieuses au gouvernement, nous n'avons pas le luxe de viser la solution parfaite ni de dresser des plans visionnaires.

Les FC doivent être prêtes à accepter un cadre stratégique qui ne repose plus sur toutes les hypothèses d'antan. Ceci étant dit, nous ne partons pas de zéro. Nous n'aurons pas à combattre au front central en Europe, les Russes ne sont plus notre principale source d'inquiétude, l'Europe est de plus en plus en mesure de se défendre elle-même et les menaces asymétriques sont devenues une réalité incontournable. Parallèlement, nous n'avons pas de raison valable de quitter l'OTAN, nous continuerons de participer activement aux activités de NORAD, notre principal allié demeurera les États-Unis, nous serons de nouveau appelés à participer à des missions de maintien de la paix et notre tradition multilatéraliste influera encore nos choix.

Il nous semble important que les FC soient parfaitement en mesure de relever les défis qui viennent. Nous avons beaucoup entendu parler lors de nos analyses précédentes d'équipement vétuste, de moral à plat, de conditions de vie inadéquates, de formation insuffisante, de rythme insoutenable des opérations, de manque de fonds, etc. Nous nous sommes déjà penchés sur certains des principaux problèmes dans nos rapports précédents, mais il faut plus encore. La surutilisation de nos forces ces dernières années a peut-être affaibli leur capacité opérationnelle. En effet, le trop grand nombre d'engagements a entraîné une réduction du temps disponible pour la formation et la récupération. La restructuration a dû être reportée, et il a fallu travailler avec des unités qui n'étaient peut-être pas parfaitement outillées dans le nouveau contexte de la menace. Lorsque les urgences ponctuelles accaparent tout le temps dont on dispose, l'analyse et la réflexion prospectives deviennent, par la force des choses, un luxe.

La capacité opérationnelle ne se limite pas à une question d'équipement et de stratégie. C'est une chose de posséder la meilleure technologie et les commandants supérieurs les plus avant-gardistes, mais il importe encore plus de pouvoir compter sur des troupes en nombre suffisant, bien formées et enthousiastes pour défendre les intérêts supérieurs du pays. À l'inverse, un bon équipement a certainement des effets positifs sur le moral. Les choix doivent être exercés quelque part entre ces deux pôles.

Trop longtemps, les FC ont dû sacrifier un élément en faveur d'un autre. Nous avons bien vu comment les questions liées à la qualité de vie ont dû céder le pas à d'autres considérations essentielles, d'ordre financier. Pour assurer la capacité opérationnelle, il faut analyser toutes les facettes : qualité de vie, formation, équipement, études et leadership. Nous devons également bien comprendre « ce à quoi nous nous préparons ». La structure de nos forces doit pouvoir s'intégrer au cadre stratégique que nous souhaitons leur imposer.

Même si nos rapports précédents n'ont pas porté directement sur l'état de préparation, ils ont néanmoins eu une incidence importante à ce chapitre. En effet, dans le rapport intitulé *Pour aller de l'avant — Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes*, nous avons formulé une série de recommandations qui ont énormément aidé à relever le moral des troupes des FC et de leurs familles. Le 25 novembre 1999, le Comité a adopté une motion, qui a été déposée subséquemment à la Chambre des communes, dans laquelle le gouvernement était prié « ...de lancer immédiatement un programme quinquennal de revitalisation et de modernisation des Forces canadiennes, ce qui devrait accroître considérablement le budget du ministère de la Défense nationale en pourcentage du PIB ». Par la suite, dans notre *Étude sur les acquisitions*, nous avons incité le gouvernement à accélérer l'achat de l'équipement requis et suggéré des moyens pour améliorer le processus global d'acquisition.

Dans notre *Rapport sur les plans et les priorités* déposé en juin 2001, nous avons notamment recommandé que le gouvernement revoie ses plans de financement des deux prochains exercices dans l'optique d'augmenter le budget du ministère de la

Défense nationale. Finalement, en novembre 2001, notre Comité a déposé son rapport *État de préparation des Forces canadiennes : Réponse à la menace terroriste*, dans lequel nous avons de nouveau recommandé d'accroître le budget du MDN. Encore là, nous avons demandé qu'on mette davantage l'accent sur la capacité de transport stratégique et qu'on augmente l'effectif de la Force spéciale.

Les Forces canadiennes n'ont pas reçu tout ce qui nous semblait nécessaire. Nous croyons que le Comité a réalisé des progrès et nous sommes déterminés à veiller à ce qu'on réponde aux besoins de nos troupes. Nous croyons également que les membres des FC ne devraient jamais participer à des déploiements pour lesquels ils ne sont pas bien préparés ou équipés.

En terminant, nous avons aussi réalisé que le concept de « sécurité » devait maintenant avoir un sens élargi. La menace des attaques terroristes et les risques d'utilisation des armes nucléaires, chimiques, biologiques et radiologiques nous montrent que la mobilisation de différents ordres de gouvernement est nécessaire pour assurer la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Les événements du 11 septembre nous ont fait comprendre clairement la nécessité de situer la sécurité dans une perspective à plusieurs niveaux et multigouvernementale pour mieux contrer la menace.

CHAPITRE 1 : LE NOUVEL ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE

Les événements tragiques du 11 septembre nous ont appris que nous ne devons pas prendre notre sécurité à la légère. Nous sommes vulnérables sur notre propre territoire et nous devrons peut-être nous rendre loin pour assurer notre sécurité. Les opérations en Afghanistan ne visent pas le maintien ou le rétablissement de la paix. Ce sont des opérations de guerre. Les soldats que nous avons envoyés, au dire de tous, s'acquittent admirablement de leur tâche. Il y a eu toutefois au début quelques moments prêtant à la controverse. Nous faisons face à un « nouvel » ennemi, lequel nous a obligés à percevoir différemment la sécurité. L'environnement stratégique international dans lequel nous évoluerons dorénavant a compliqué les missions, l'organisation et la stratégie des Forces armées, au lieu de les simplifier. Notre armée doit déterminer la meilleure façon de se restructurer pour faire face aux dangers non traditionnels ou asymétriques qui nous menacent maintenant. La rivalité entre superpuissances a été remplacée par les dissensions intestines, le terrorisme transnational et les États en déroute. De telles conditions ne donnent pas lieu aux opérations de combat claires que les militaires préfèrent et pour lesquelles ils sont habituellement entraînés.

L'Afghanistan est représentatif du type de conflits auxquels les Forces canadiennes seront probablement mêlées dans un avenir prévisible. « Le terrain accidenté et les ennemis déterminés que nous rencontrons en Afghanistan posent d'énormes risques. Ce pays est également assez représentatif du genre d'environnement, tant sur le plan du terrain que sur le plan politique, que devront analyser les planificateurs militaires, puisque c'est dans cet environnement-là que se dérouleront probablement leurs opérations[1] ».

Ce genre de conflit convient mal à une force blindée, préparée à participer à une action d'envergure. Il convient davantage à une infanterie légère, si cette dernière est bien entraînée, bien équipée, bien dirigée et bien renseignée[2]. C'est le genre d'environnement dans lequel le personnel de forces spéciales s'avérerait particulièrement efficace. Si nous continuons à mener ce genre de campagne, nous devrons peut-être modifier la structure de nos forces et renforcer les capacités de certaines de ses composantes. Souplesse et déploiement rapide seront les mots d'ordre à l'avenir.

Le soi-disant « nouvel ordre international » ne s'ordonnera pas pour répondre aux idées préconçues des planificateurs militaires qui oeuvrent en fonction des hypothèses d'hier ou des politiciens qui estiment naïvement que nos forces ont tout ce dont elles ont

---

1 Anthony Forster, analyste indépendant de la défense et du renseignement, exposé présenté au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, *Délibérations*, 23 octobre 2001.

2 *Ibid.*

Un soldat du 3e Bataillon, Royal 22e Régiment, participe à un exercice de campagne dans le cadre d'un entraînement visant à préparer les troupes à la 9e rotation de l'opération Palladium, la participation canadienne à la Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine.

besoin. Si les événements du 11 septembre nous ont appris quoi que ce soit, c'est que nous ne pouvons pas nous retirer du monde ou refuser d'intervenir aux côtés d'alliés aux vues similaires.

A. Menaces

Il est très peu probable que le Canada soit appelé dans un avenir prévisible à participer à une guerre entre deux ou plusieurs grandes puissances. Nous ne pouvons pas éliminer complètement une telle possibilité, mais l'éventualité d'un tel conflit est très lointaine. Cependant, il est raisonnable de croire, étant donné notre expérience des dix dernières années, que nous serons certainement témoins de conflits graves d'une ampleur suffisante pour justifier le maintien d'une force militaire polyvalente et apte au combat, une force capable de « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs ». Notre sécurité nationale exige que nous ayons un effectif militaire capable de faire face aux situations suivantes, de concert avec nos alliés :

- les capacités asymétriques de certains États, y compris des armes de destruction de masse et des missiles;
- des menaces transnationales comme le terrorisme, le génocide, les organisations internationales liées au crime et à la drogue, les chefs de guerre, les questions de sécurité environnementale, les problèmes de santé et de maladies et les migrations illégales;
- les problèmes d'États en déroute liés au maintien de la paix, à l'aide humanitaire, au secours aux sinistrés ou à la reconstruction nationale;
- les urgences internes auxquelles les organismes fédéraux ou provinciaux ne peuvent pas faire face seuls;
- les menaces à l'égard de nos infrastructures d'information ou d'autres infrastructures essentielles[3].

---

3 Pour approfondir quelques-unes de ces questions, voir Anthony C. Zinni, *A Military for the 21st Century: Lessons From the Recent Past*, Strategic Forum, juillet 2001.

Même un survol sommaire de ce qui précède montre que nous devons continuer de nous préoccuper de la « sécurité humaine ». Il nous incombe de veiller non seulement à notre propre sécurité et bien-être mais aussi à la sécurité et au bien-être de tiers. Nous ne pouvons pas espérer endiguer le terrorisme à long terme si nous ne nous penchons pas sur les déterminants structurels qui sont à sa base. Cela étant dit, notre priorité absolue doit être la souveraineté de notre propre nation, et la sécurité et le bien-être de la population canadienne. En dernière analyse, la seule façon d'y parvenir est de jouer un rôle utile en coalition avec nos plus proches alliés.

B. Terrorisme

La leçon la plus troublante des événements du 11 septembre a été de voir avec quelle facilité les terroristes ont fait payer un lourd tribu. Trop souvent, quand nous pensons aux armes de destruction de masse, nous imaginons la « valise nucléaire » ou les agents biologiques et chimiques, autant d'éléments qui demandent des connaissances technologiques ou scientifiques assez poussées pour assurer leur production. Certains sont peut-être disponibles sur le marché libre, mais on se doute bien qu'ils ne doivent pas être si faciles à obtenir.

Nous ne voulons pas dire que de telles méthodes ne seront jamais utilisées. Bien au contraire, nous devons nous montrer de plus en plus vigilants à l'égard de telles éventualités puisque les conséquences pourraient être pires que celles du 11 septembre. Par ailleurs, nous devons aussi reconnaître qu'étant donné la nature de notre société moderne libre, des moyens très simples et ordinaires peuvent causer des dommages importants.

« Un avion de ligne et un gratte-ciel, en soi, sont inoffensifs. Mais assemblez-les à haute vitesse, en les guidant à l'aide de l'ordinateur le plus perfectionné au monde — le cerveau humain — et en les stimulant grâce à la plus puissante source de motivation — la volonté humaine — et vous avez une arme binaire de destruction massive[4] ».

Les événements tragiques du 11 septembre ont été possibles grâce aux téléphones cellulaires, aux frontières ouvertes, aux déplacements aisés, à notre société libre, aux opérations bancaires internationales, etc. En fait, ce sont les valeurs sur lesquelles repose la société moderne qui ont rendu ces événements possibles.

Les techniques asymétriques visent les aspects vulnérables d'un État. Or, il semble que les motifs des terroristes aient évolué en même temps que les techniques. Il y a 30 ans, le terrorisme visait à publiciser une cause et à mobiliser un appui. Les groupes qui commettaient des attentats les revendiquaient et voulaient que tous sachent ce qu'ils avaient fait et pourquoi. Les morts et les blessés étaient généralement peu

---

[4] David Charters, Centre d'études des conflits, Université du Nouveau-Brunswick, *Délibérations*, 1er novembre 2001.

nombreux, et les otages, relâchés, car agir autrement aurait pu aliéner les appuis possibles, retirer sa légitimité à la cause ou provoquer des contre-mesures sévères capables de détruire le groupe[5].

Or, d'après M. David Charters, les choses ont changé depuis le début des années 1980. De nombreux attentats terroristes ne sont pas revendiqués, ce qui laisse supposer que le motif n'est plus la mobilisation mais bien le châtiment. Certains groupes ne voient plus la nécessité de publiciser leur cause ou de mobiliser un appui. De nos jours, le « mobile principal est d'asséner à l'ennemi un grand coup matériel et psychologique destructeur ». C'est ainsi que le nombre de victimes a beaucoup augmenté et, dans les années 1980 et 1990, certains incidents ont été le théâtre de centaines de décès et de nombre encore plus élevés de blessés. Mais les dernières attaques représentent un bond stupéfiant du pouvoir meurtrier, portant M. Charters à conclure que les règles du jeu ont été uniformisées et que « les groupes terroristes les plus efficaces sont maintenant sur un pied d'égalité avec les États qui sont leurs ennemis[6] ».

Cela ne veut pas dire que les groupes terroristes sont à égalité sur le plan militaire avec des États matures. Mais il faut reconnaître que, munis de fonds suffisants et de talent organisationnel, « les terroristes peuvent créer des armes dotées d'un pouvoir destructeur comparable aux grands armements des États, les utiliser pour frapper les centres de gravité et ainsi infliger des pertes humaines, psychologiques, politiques et économiques catastrophiques à un État », dont les répercussions se font sentir sur la sécurité et la stabilité internationales[7].

Il nous faut comprendre que la lutte contre le terrorisme sera nécessairement longue et que nous ne pouvons pas nous permettre le luxe de l'insouciance. Le fait d'avoir été pris par surprise une fois ne nous prémunit pas contre une autre attaque à l'improviste. Les événements du 11 septembre nous montrent clairement qu'il n'y a plus de limite à ce que feront les terroristes pour réaliser leurs objectifs.

Quand les conditions donnant naissance à un type particulier de fanatisme sont liées à la pauvreté ou à toute autre forme de privation injustifiable — soit la perte d'un territoire ancestral ou l'aspiration à une autonomie gouvernementale démocratique — nous pouvons au moins avoir une idée de la façon d'aborder les problèmes « structurels » de la cause profonde. Quand les éléments déterminants relèvent du fanatisme religieux ou idéologique, la situation se complique, et le recours à la raison et aux compromis ne donnera pas grand-chose.

La capacité d'intervention militaire est donc indispensable pour faire face à la réalité du nouvel environnement stratégique. Ceux qui pensent naïvement que le monde

---

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

« s'ordonnera lui-même » et que nous pouvons, en raison de notre position privilégiée, nous tenir loin de ces conflits, sans en faire les frais, se trompent.

Les FC ne constituent qu'un élément dans la lutte contre le terrorisme. Le succès global dépendra de l'efficacité de la coordination interorganisme, ainsi que des partenariats entre ces organismes et les agences nationales et internationales d'application de la loi. Les organismes gouvernementaux compétents devront s'adapter aux nouveaux défis, et les FC devront faire de même.

C. Défense du territoire intérieur

L'importance accrue de la coopération interorganisme est en partie due à la place croissante que prend la défense du territoire intérieur. Jusqu'aux événements du 11 septembre, on avait tendance à croire que la défense du territoire se faisait de l'extérieur, et non le long de nos côtes et de nos frontières. S'il nous est arrivé à l'occasion d'avoir des différends sur les droits de pêche, c'était surtout avec des alliés plutôt qu'avec ce que l'on pourrait définir comme étant des ennemis potentiels. Même aux États-Unis, où la défense du territoire a toujours occupé une grande place dans les débats et la planification, on a ramené à quatre escadrons de réserve les escadrons de défense aérienne servant à faire enquête sur les aéronefs suspects ou à escorter les aéronefs de patrouille soviétiques à long rayon d'action.

La forme que prendra la défense du territoire sera dans une large mesure influencée par les facteurs suivants :

- Les États-Unis représentent la seule superpuissance du monde et, par conséquent, toute attaque menée contre eux sera très probablement indirecte ou asymétrique.
- Le territoire américain est une cible.
- Certaines nations qui pourraient être considérées comme une menace éventuelle sont en train d'acquérir la capacité de développer des technologies chimiques, biologiques, nucléaires et balistiques.
- La technologie de l'information et la mondialisation ont accru les pouvoirs des acteurs transnationaux mais, par la même occasion, ont fait qu'il est plus difficile pour les États de se défendre.
- Les attaques futures pourront être menées au moyen d'armes classiques ou d'armes CBRN (chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires). Ces dernières pourraient s'avérer particulièrement mortelles étant donné que nos systèmes de réponse en cas d'urgence ne sont tout simplement pas aptes à faire face à une attaque de grande envergure du genre.
- Bien que les États-Unis soient la cible première, ses alliés ne sont pas à l'abri. À mesure que les États-Unis renforceront leur sécurité, les attaquants chercheront des cibles alliées plus vulnérables.

Quand nous parlons de défense du territoire aux États-Unis, nous parlons aussi invariablement de la protection de notre propre territoire, ce qui oblige à tenir compte des réalités américaines. Toute attaque à grande échelle ayant d'importantes répercussions économiques sur les États-Unis sera inévitablement sentie au Canada. Le fait que la défense de notre territoire soit inextricablement liée à celle de notre voisin du Sud signifie que nous devons être prêts à assumer notre juste part du fardeau. Or, il semble que nos voisins restent sceptiques quant à notre volonté à cet égard.

Notre volonté d'assurer notre propre sécurité et souveraineté a toujours été cause de souci parce que les États-Unis se montraient disposés à le faire à notre place. En 1938, le président Franklin Roosevelt a déclaré que : « Les États-Unis ne resteraient pas les bras croisés si le sol canadien était menacé de domination par un autre empire ». Le premier ministre, Mackenzie King, lui répondit que : « Le Canada se blinderait autant que possible contre toute attaque ou invasion et que, si l'occasion devait se présenter, les forces ennemies ne devraient pas pouvoir traverser le territoire canadien par voie terrestre, maritime ou aérienne pour se rendre aux États-Unis ».

Nous ferions bien de prêter attention à ces déclarations pleines de bon sens. Les deux nations doivent se protéger mutuellement afin d'assurer leur propre protection. Dans notre cas toutefois, nous devons aussi nous protéger contre une possible ingérence américaine dans les affaires du Canada.

Les États-Unis sont en train de créer un nouveau mécanisme de défense continentale et ce, à leurs propres conditions. Nous devons par conséquent nous demander dans quelle mesure nous voulons suivre certains des projets les plus évidents. La réponse dépendra en partie de l'importance que le gouvernement accorde à notre rôle dans NORAD et de la relation spéciale que cette alliance a forgée. Au cours des années, notre relation avec les États-Unis en matière de défense s'est avérée un grand avantage qui l'emporte de beaucoup sur les coûts qu'elle a pu nous occasionner.

Par conséquent, les changements apportés au Plan américain de commandement unifié ne devraient pas nous inquiéter outre mesure. Le plan révisé crée un nouveau commandement opérationnel, soit le Commandement américain du Nord dont la mission est de défendre les États-Unis et d'offrir toute la gamme d'aide militaire aux autorités civiles. À partir du 1er octobre 2002, le plan désigne aussi des zones de responsabilité géographique pour tous les commandants de guerre et confie à ces derniers la responsabilité de la coopération en matière de sécurité et de la coordination militaire avec tous les pays de la région. Le secteur de responsabilité du Commandement du Nord comprendra la zone continentale des États-Unis, le Canada, le Mexique et des parties des Caraïbes. L'Alaska sera également inclus dans cette zone, mais les forces du Commandement de l'Alaska continueront de relever du Commandement américain du Pacifique. Le commandant du Commandement du Nord sera aussi responsable de la

coopération en matière de sécurité et de la coordination militaire avec le Canada et le Mexique[8].

Certains diront que toute participation de notre part au Commandement du Nord risque d'affaiblir notre souveraineté. C'est tout à fait faux. En tant qu'État souverain, nous pouvons décider de participer ou de ne pas le faire; c'est une décision souveraine. Mais quand nous prendrons notre décision, nous devrons tenir soigneusement compte de notre intérêt national. Pour servir au mieux notre intérêt, est-il préférable d'avoir une place à la table quand les décisions sont prises, par exemple dans le cadre de NORAD, ou est-il préférable de s'absenter et de laisser les décisions stratégiques aux Américains?

Le Comité estime que nos intérêts à long terme seront mieux servis si nous prenons notre place, puisque notre présence nous permettra d'influer sur les décisions prises. Mais nous ne pouvons pas nous permettre d'arriver les mains vides. Si nous voulons favoriser la bonne volonté des Américains, nous devons offrir un partenariat réel, au sein duquel nous ferons notre juste part.

Il convient ici de souligner que, bien que nous ayons tendance à nous concentrer sur les opérations des Forces canadiennes visant la protection de la souveraineté, les FC ont aussi pour mission d'assurer la sécurité interne. Cette mission comprend l'aide aux autorités civiles, comme nous avons pu le constater en 1970, lors de la Crise d'octobre, et en 1990, pendant la Crise d'Oka. Les Forces armées ont aussi fourni leur aide dans des situations extraordinaires, par exemple lors des inondations de Chicoutimi et de Winnipeg et pendant la crise du verglas dans l'Est canadien[9].

Nous avons tous souvent tendance à oublier que les forces militaires, dans les sociétés démocratiques, sont les derniers garants de la primauté du droit. En effet, quand elles remplissent ce rôle, les forces militaires restent elles-mêmes assujetties à la loi, elles ne prétendent jamais s'y soustraire. Au Canada, les FC ont un grand rôle à jouer pour garantir le respect de la disposition constitutionnelle concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement[10]. Les CF ont toujours joué un grand rôle dans la « défense du territoire intérieur », en aidant à protéger nos libertés de citoyens, tout en assurant notre sécurité physique.

---

8 Département de la Défense des États-Unis, communiqué,17 avril 2002.

9 L'honorable Jean-Jacques Blais, *The Security Sector and the Rule of Law in Post-Conflict Contingencies*, mémoire présenté au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, 29 avril 2002.

10 *Ibid.*

CHAPITRE 2 : LES LIMITES DE LA POLITIQUE ACTUELLE

A. Le Livre blanc sur la défense de 1994

Le Livre blanc sur la défense de 1994 constitue encore la politique officielle du gouvernement. Pourtant, certaines instances, notamment en hauts lieux, ont signalé qu'il était temps de revoir certains des postulats sur lesquels repose cette politique. Le Comité est très favorable à une telle initiative et ferait tout en son pouvoir pour en assurer le succès. Le Livre blanc de 1994 constituait en fait la réponse du gouvernement à un rapport du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada (1994). Cet examen du Comité mixte spécial était l'une de trois grandes études politiques réalisées dans la foulée de la victoire électorale des Libéraux en 1993, les deux autres visant la politique étrangère et la politique sociale.

Le rapport du Comité mixte spécial — intitulé *La sécurité dans un monde en évolution* — était exhaustif, sans toutefois sortir des sentiers battus. Sans froisser la doctrine ministérielle, il préconisait un ajout de 3 500 personnes à l'effectif de la Force terrestre régulière. Cette augmentation était recommandée en raison de l'accroissement des fonctions de maintien de la paix des Forces canadiennes. Tout en réclamant une réduction de 25 % des ressources consacrées aux avions de chasse et en reconnaissant le besoin de « responsabilité financière », le rapport militait en faveur du maintien de forces armées polyvalentes et aptes au combat. Il a également conclu qu'il fallait améliorer le transport aérien et maritime afin d'appuyer l'activité accrue des Forces canadiennes à l'étranger. Enfin, le Comité a aussi recommandé que les unités des quartiers généraux soient réduites du tiers et que l'effectif des quartiers généraux soit réduit de la moitié.

Dans le Livre blanc, le gouvernement s'était engagé à accroître la force de campagne de l'armée de terre de 3 000 soldats, sans toutefois recruter à l'extérieur. De plus, l'ensemble de la force devait être ramené à 60 000 membres. Le Comité mixte spécial avait pourtant déclaré que 66 700 soldats étaient le minimum nécessaire pour que les Forces canadiennes jouent un rôle véritable au Canada et à l'étranger. Comme il voulait ajouter 3 500 personnes à la Force terrestre, le Comité considérait donc qu'un effectif approprié devait s'élever à quelque 70 000 personnes.

Le Livre blanc a réduit de 25 % les dépenses au titre de la force de chasse et a supprimé le tiers des ressources servant aux fonctions des quartiers généraux. D'un point de vue militaire, cela signifie que les FC devraient fournir ce qui suit dans les déploiements multinationaux, dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou d'une coalition de pays aux vues similaires :

- être en mesure de déployer, ou de redéployer à partir d'autres théâtres d'opérations multilatérales, un quartier général de forces opérationnelles interarmées, ainsi que, séparément ou ensemble, un ou plusieurs des éléments suivants :
  - un groupe opérationnel naval, composé d'un maximum de quatre combattants (destroyers, frégates ou sous-marins) et d'un navire de soutien, et doté d'un appui aéronaval approprié;
  - trois groupements tactiques distincts ou un groupe-brigade (formé de trois bataillons d'infanterie, d'un régiment blindé et d'un régiment d'artillerie, et doté de l'appui au combat et du soutien logistique appropriés);
  - une escadre de chasseurs avec soutien approprié;
  - un escadron d'aéronefs de transports tactiques;
  - pouvoir fournir dans un délai de trois semaines, des éléments individuels ou les éléments d'avant-garde de cette force et les soutenir aussi longtemps que cela est nécessaire dans un contexte de menace réduite;
  - dans un délai de trois mois, le reste des éléments de la force d'intervention;
- affecter un groupe bataillon d'infanterie soit en réserve de l'ONU, soit au service de la force de réaction immédiate de l'OTAN;
- disposer de plans de mises en œuvre de mesures visant à accroître la capacité des Forces canadiennes de tenir leurs engagements existants ou de faire face à une crise grave.

B. Critiques

Le Livre blanc de 1994 était généralement considéré comme une réponse « modérée », quoique assez statique, à l'évolution de l'environnement stratégique à l'époque. Les réductions étaient inévitables, et le Canada n'était pas le seul pays à en faire. Cependant, beaucoup ont affirmé que le Canada avait voulu récolter les dividendes de la paix bien avant la fin de la guerre froide.

Le gouvernement avait à peine produit sa nouvelle politique que les questions se sont mises à fuser pour savoir si même l'engagement minime consenti était viable. Est-ce qu'un si petit budget pouvait soutenir une force de combat moderne polyvalente, une force équipée et entraînée pour « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs »?

Très rapidement, un consensus s'est dégagé à l'effet que les Forces canadiennes ne pouvaient plus survivre et poursuivre leur mission sans une importante injection de fonds. Entre 1993 et 1998, le budget de la défense a diminué de 23 %, et le pouvoir d'achat réel du ministère de la Défense nationale a chuté de plus de 30 %. En 1998, le vérificateur général (VG) a déclaré qu'il fallait verser entre 5 et 6 milliards de dollars de

plus dans le compte capital au cours des cinq à dix prochaines années pour remplacer l'équipement complètement usé. En 2000, le VG a évalué à 750 millions de dollars le déficit annuel du budget opérations et maintenance du MDN. En 2001, le VG a révisé ce montant à la hausse, le portant à 1,3 milliard de dollars.

L'augmentation est conforme aux conclusions d'études récentes réalisées par la Conférence des associations de la défense (CAD), dont *Coincé entre les deux : Une évaluation de la capacité opérationnelle des Forces canadiennes*. De 1999 à 2006, le gouvernement aura augmenté le financement du MDN de 5,1 milliards de dollars. Cependant, sur ce total, seulement 750 millions de dollars serviront à augmenter la base budgétaire, ce qui est loin d'être assez pour combler les manques à gagner dans les comptes capital et opérations et maintenance. Les études de la CAD montrent aussi qu'entre 2 et 3 milliards de dollars du budget annuel total de quelque 12 milliards de dollars du MDN ne servent pas aux capacités militaires, puisque cette somme est engagée en vue d'objectifs comme le secours aux sinistrés dans les provinces, les cotisations aux régimes de retraite, les paiements de transfert, l'assurance-emploi, et ainsi de suite. Cet argent engagé automatiquement n'ajoute rien à notre puissance militaire et vient gonfler un budget qui est en fait très limité.

Le Council for Canadian Security in the 21st Century (Conseil pour la sécurité des Canadiens au XXI^{e} siècle) a aussi soulevé des préoccupations concernant le manque de fonds et le vieillissement accéléré de l'équipement. Dans son rapport de 2001, intitulé *Pour assurer la sécurité d'une nation*, le Conseil a recommandé l'accroissement du budget de la défense le plus rapidement possible. Cette année, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a déposé son rapport intitulé *L'état de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*, dans lequel il réclame une injection immédiate de 4 milliards de dollars dans le budget de la défense.

Ceux qui prennent le temps d'étudier l'état des Forces canadiennes en viennent invariablement aux mêmes conclusions :

- les niveaux actuels de financement ne permettent pas de respecter les exigences du Livre blanc de 1994;
- le rythme opérationnel accru dans l'après-guerre froide exerce trop de pressions sur les FC;
- si aucune mesure n'est prise, les FC feront bientôt face à une crise, si ce n'est pas déjà le cas.

Nous en sommes maintenant rendus au point où nous devons soit accroître le financement, soit restructurer en profondeur les FC. Ou alors, nous devrons simplement décider de limiter les engagements futurs. Cependant, il ne sera peut-être pas facile de limiter les engagements dans le but de réaliser des économies. Étant donné notre penchant pour le multilatéralisme, l'accent mis actuellement sur l'Afrique et nos responsabilités en tant qu'alliés, les FC seront très probablement appelées à en faire plus, et non moins. Selon le Comité, les principes généraux qui sous-tendaient le

Livre blanc restent judicieux. L'énoncé de politique de 1994 signalait trois grandes missions pour les FC :

- la protection du Canada,
- la coopération canado-américaine en matière de défense,
- les contributions à la sécurité internationale.

Ces tâches ne sont pas seulement raisonnables, elles sont essentielles. Ce qui pourrait parfois changer est l'importance que nous accordons à chacune. Il y a évidemment une hiérarchie dans l'attribution des missions, et la défense du territoire interne prendra certainement une importance croissante dans le cadre des deux premières. Parallèlement, nos contributions au chapitre de la sécurité internationale deviennent beaucoup plus coûteuses qu'au moment de la rédaction du Livre blanc. Les choix que nous effectuerons à l'égard de ces tâches auront nécessairement une incidence sur la structure de nos forces.

En tant que nation, nous pouvons choisir la somme d'effort et d'argent que nous sommes prêts à contribuer à la sécurité étrangère, mais nous ne pouvons pas choisir l'environnement dans lequel nous souhaitons évoluer à cet égard. Rares sont ceux qui diront que le monde est un endroit plus sûr qu'il y a dix ans. L'environnement devient plus complexe et exigera peut-être davantage des FC qu'elles ne sont capables de donner à l'heure actuelle. La force militaire canadienne étant de petite ampleur, nous devons veiller à ce que sa structure soit hautement productive sur le plan stratégique. Nous avons toujours combattu aux côtés d'alliés, ce qui ne changera probablement pas. Par contre, il importe que les Forces canadiennes fassent leur marque quand elles sont déployées et que l'on reconnaisse leur apport.

Pour être un participant réel, il faut une force équilibrée, bien équipée et apte au combat, qui peut être déployée rapidement et qui est interopérable avec ses principaux alliés. Les membres du Comité sont convaincus, et ne sauraient trop insister sur le fait, que nous ne finançons pas suffisamment cet engagement. Les Forces canadiennes ont besoin de pouvoir compter sur un financement stable et prévisible. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement augmente le budget de base annuel du ministère de la Défense nationale pour qu'il atteigne entre 1,5 et 1,6 % du PIB, augmentation qui sera appliquée graduellement au cours des trois prochaines années, et qu'il continue de se rapprocher de la moyenne de l'OTAN.

De tels niveaux de financement permettront aux Forces canadiennes de récupérer et de planifier l'avenir avec confiance. S'il est vrai que notre PIB peut fluctuer, il reste

qu'une telle garantie de financement offrira à la planification une prévisibilité bien meilleure qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant.

De plus, en regardant les dépenses moyennes en pourcentage du PIB, on constate que le dernier tiers des pays membres de l'OTAN y consacre en moyenne 1,3 % du PIB, alors que les pays des deux premiers tiers y consacrent en moyenne 2,6 %. Le Comité estime qu'il est raisonnable de croire que les Canadiens ne sont pas très fiers de languir dans le dernier tiers. Or, à l'heure actuelle, le Canada consacre 1,1 % de son PIB à la défense. Le Comité tient par contre à souligner qu'il est d'accord avec les déclarations du ministre de la Défense, Art Eggleton, à l'effet que cet investissement nous offre un excellent rendement. Les Canadiens obtiennent probablement plus pour l'argent consacré à la défense que tout autre pays de l'OTAN, sans doute en grande partie en raison de l'expérience et du dévouement de notre personnel militaire.

Les mesures qui précèdent permettraient au MDN de planifier à long terme, mais il reste le problème du « rattrapage ». Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 2

Que, pour permettre au MDN d'acheter les biens d'équipement nécessaires en temps opportun, on comble aussitôt que possible les manques à gagner annuels constatés par le vérificateur général.

Le Comité souligne également que, tout en jugeant le rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense perspicace et extrêmement utile, il hésite à recommander une injection immédiate de 4 milliards dans le budget de la défense, car il n'est pas convaincu que le ministère de la Défense nationale pourrait absorber efficacement une augmentation immédiate d'une telle ampleur.

C. Le lien entre la politique étrangère et la politique de défense

Il faut parfois des années pour corriger de graves erreurs en politique de défense, et l'injection soudaine d'importants montants, en l'absence d'une politique étrangère et d'un examen de la défense, pourrait s'avérer prématurée, sinon irresponsable. Quand il s'agit de planification de la défense, il convient de toujours agir avec une hâte prudente. La politique étrangère et la politique de défense, bien qu'elles soient nécessairement liées, sont de nature extrêmement différente. La politique étrangère guide les affaires extérieures de l'État et, parce qu'elle est par nature une activité d'ordre élevé ou du premier ordre, elle oriente aussi une foule de moyens d'action. La politique de défense, qui est par sa nature même guidée en grande partie par la politique étrangère, est à caractère déclaratoire.

Un autre élément à garder présent à l'esprit, et qui est souvent oublié, est qu'il est très facile de changer la politique étrangère, que ce soit en modifiant le fond ou en

déplaçant l'accent. C'est ainsi que l'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau gouvernement, ou une modification dans les intérêts nationaux ou la demande intérieure peuvent entraîner un changement à ce chapitre. Par contre, pour modifier en profondeur notre Force maritime ou aérienne, il faudra compter plusieurs années, surtout si cela nécessite l'acquisition de nouvel équipement. Par conséquent, une erreur grave en matière de politique de défense est difficilement réparable.

La politique étrangère dispose de tout un éventail de moyens, dont l'un est les FC. Quand elles sont appelées à le faire, les Forces canadiennes peuvent aider à promouvoir les objectifs de la politique étrangère et de l'intérêt national en influant sur le comportement des autres selon les moyens que privilégie le Canada. Elles aident ainsi à la diffusion et à l'expression des valeurs canadiennes à l'étranger.

Par conséquent, la structure de nos forces militaires doit bien tenir compte de la nature et de la portée des objectifs de la politique étrangère. Et les planificateurs de la politique étrangère, quand ils envisagent des changements, devraient regarder derrière eux pour s'assurer que nos forces sont capables de suivre et sont équipées en conséquence.

Une politique étrangère ambitieuse et active doit notamment compter sur un effectif militaire approprié. Et s'il y a une chose que le Comité a appris au fil des ans, c'est que nous ne pouvons pas nous permettre de sacrifier les hommes et les femmes des forces armées sur l'hôtel d'objectifs ou d'entreprises de politique étrangère trop ambitieux. Si les engagements en politique étrangère dépassent nos moyens militaires, les conséquences peuvent être désastreuses.

L'examen de la défense doit être réalisé judicieusement. Il est beaucoup plus difficile de nos jours d'énoncer une politique de défense que ce ne l'était en 1994, et il est donc beaucoup plus facile de se tromper. Un examen approprié devra être transparent et exhaustif et donner voix aux opinions et aux préoccupations de la population. Il doit aussi se fonder sur une bonne compréhension des objectifs de la politique étrangère que serviront les FC. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 3

Que tout examen de la politique de défense réalisé à l'avenir bénéficie d'un apport parlementaire et public considérable.

Ainsi que déjà souligné, un examen de la défense n'aura pas à transcender tout ce qui existe. Bien qu'il y ait des questions fondamentales à étudier, il se peut qu'un examen se résume finalement à une vérification, pour s'assurer que nous sommes toujours sur la bonne voie. Par contre, en l'absence d'examen, on continuera à prendre des décisions réactionnelles à la pièce, ce qui signifie que les grandes questions resteront sans réponse et que l'institution commencera à sombrer. Si l'institution perd son sens de direction, les unités individuelles n'auront plus de but précis et finalement, les

individus commenceront à remettre en question ce qu'ils font. En fait, les FC ne peuvent pas justifier elles-mêmes leur raison d'être.

Les gouvernements adoptent des politiques pour assurer la stabilité, particulièrement quand ils font face à un environnement qui change rapidement. L'examen de la défense devra donc attendre que la politique étrangère soit bien établie, puisqu'il faut une cohérence entre cette dernière et la politique de défense. Une mauvaise compréhension de ce qui se passe dans la communauté internationale et des répercussions donnera probablement naissance à une politique de défense mal avisée. Mais, finalement, l'orientation que prendra la politique de défense reste une décision politique.

D. Renseignement

Un des principaux outils dans la lutte contre les menaces asymétriques est un renseignement sûr, fourni à point nommé. Ce genre d'information peut aider à neutraliser des menaces avant qu'elles ne se concrétisent, permettant de sauver un nombre incalculable de vies. Plusieurs témoins ont déclaré qu'il pourrait être utile pour le Canada d'établir son propre organisme de collecte de renseignement extérieur ou, du moins, d'accroître considérablement ses moyens actuels d'évaluer le renseignement[11].

Si l'on envisage d'accroître les services de renseignement, il importe de remarquer qu'il serait futile de se contenter d'augmenter les moyens de collecte de données. Il faut parallèlement « une capacité réelle et de haute qualité d'évaluation » et d'analyse[12], car c'est la justesse de l'analyse qui persuadera l'utilisateur, du moins l'espère-t-on. Sans analyse, l'information recueillie reste un véritable fouillis[13].

Les produits de renseignement proviennent souvent de sources de données ouvertes (communiqués de presse, journaux, Internet, publications techniques, etc.), de même que de sources secrètes, de l'imagerie par satellite, de l'analyse des transmissions et d'ailleurs. Tout en reconnaissant l'importance de l'information de bonne qualité, on peut se demander pourquoi il faut accroître nos moyens alors que nous jouissons déjà d'ententes exhaustives de partage de renseignements avec les États-Unis et d'autres alliés. Or, Anthony Forster souligne les faits suivants :

- Au Canada, les décisions touchant les politiques sont prises en partie après évaluation de données provenant de sources autres que canadiennes. Or, la nature même des ententes fait que les données et les évaluations envoyées au Canada seront presque certainement influencées par les préoccupations politiques du pays fournissant l'information.

---

[11] Anthony Forster, *A Question of Intelligence: Foreign Intelligence Gathering and Analysis, and the Canadian Government*, document de travail fourni au personnel du Comité.

[12] David Charters, *Délibérations*, 1er novembre 2001.

[13] John Thompson, directeur, Mackenzie Institute, *Délibérations*, 25 octobre 2001.

- L'accroissement de la capacité de collecte du renseignement pourrait décupler la puissance d'une force militaire actuellement à court de fonds.
- À l'ère de l'information, alors que se resserrent les liens nous unissant à d'autres nations en matière de défense, d'économie et de culture, l'absence d'un organisme solide et bien organisé de collecte et d'analyse de renseignement extérieur ouvre la porte à des erreurs de politique étrangère, ou pire encore.
- Le milieu du renseignement au Canada est composé à l'heure actuelle d'éléments épars relevant de divers ministères, et a grand besoin de direction et de coordination de la part des cadres supérieurs.
- Étant donné la multiplicité des nouveaux dangers (par opposition à une seule menace nationale comme dans le temps de la guerre froide) et le nombre d'organismes ayant chacun leurs besoins propres en matière de renseignement provenant de l'extérieur du Canada, il faut absolument apporter des modifications et mettre l'accent sur les menaces internationales[14].

Cependant, avant de pouvoir effectuer une réforme du milieu du renseignement, le gouvernement doit étudier attentivement ses objectifs en matière de politique étrangère et ses préoccupations dans le domaine de la défense. Ses conclusions seront extrêmement utiles dans l'établissement de priorités en vue de l'organisme ou des divers services qui seront à privilégier[15]. La mise en garde servie récemment par le vice-premier ministre, M. John Manley, soit que la création d'un nouvel organisme est une mesure qu'on ne saurait précipiter et qu'il s'agit-là d'une immense question qui mérite mûre réflexion et une étude attentive, va d'ailleurs dans le même sens[16].

L'objectif d'un service de collecte et d'évaluation de renseignement extérieur est de pouvoir présenter des produits du renseignement de toutes sources qui sont exacts et objectifs et fournis à point nommé afin d'aider le Cabinet et le premier ministre à formuler les politiques nationales et internationales. Le Canada effectue déjà de la collecte de renseignement extérieur. Le Centre de sécurité des télécommunications (CST), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le renseignement militaire remplissent tous cette fonction à divers degrés.

En matière de collecte de renseignements, il importe de toujours garder présent à l'esprit la différence entre le « renseignement de sécurité » et le « renseignement extérieur ». Selon la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le renseignement de sécurité vise les « menaces envers la sécurité du Canada ». D'après la *Loi*, ces menaces comprennent :

---

[14] Forster, *A Question of Intelligence...*

[15] *Ibid.*

[16] *National Post*, 11 avril 2002.

- l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menace de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
- les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est autorisé à recueillir de l'information de sécurité au Canada et à l'étranger, mais cette information doit être directement reliée aux menaces décrites ci-dessus.

Le renseignement extérieur diffère du renseignement de sécurité en ce qu'il vise l'information sur les intentions et les activités de gouvernements et d'individus étrangers ou d'autres intérêts non étatiques. L'information recherchée peut toucher une foule de questions de nature économique, militaire, criminelle, technologique ou politique. En dernière analyse, le renseignement extérieur englobe tout ce que le gouvernement canadien estime concerner l'intérêt national.

Ainsi que déjà souligné, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et le SCRS font déjà dans une certaine mesure la collecte de renseignement extérieur. Le CST pourrait, au moyen de ses activités d'écoute électronique, cibler des particuliers ou des délégations possédant de l'information économique ou politique échappant au mandat du SCRS. Ce dernier peut en effet recueillir de l'information auprès d'organismes de sécurité amis, avec lesquels il a conclu des ententes d'échange, ou auprès de sources humaines. Cependant, aucun des deux organismes ne peut cibler des particuliers ou des organismes étrangers afin de recueillir des renseignements extérieurs.

Certains affirment que nous sommes capables de récolter suffisamment d'information à partir des « sources ouvertes » pour répondre à nos besoins de renseignement extérieur. D'ailleurs, la grande majorité des renseignements et des données qu'utilisent les décideurs des gouvernements proviennent de sources ouvertes. Le renseignement représente peut-être, en pourcentage, une petite valeur ajoutée. Cependant, son importance peut être cruciale quand il s'agit de confirmer ou de rejeter des analyses fondées uniquement sur des sources ouvertes. Par conséquent, les activités de renseignement clandestines peuvent être d'une valeur inestimable en raison de leur nature critique et de la rapidité de leur production. Par conséquent, les activités de

renseignement clandestines et auprès de sources ouvertes doivent de préférence être considérées complémentaires.

Dans notre monde de plus en plus ouvert et complexe, les gouvernements ont besoin de renseignements sûrs. Il serait insensé de croire que les sources ouvertes peuvent fournir toute l'information nécessaire pour prendre des décisions de façon éclairée. Il faut un renseignement national efficace pour le déploiement des Forces canadiennes dans les zones de conflits outre-mer. Aussi bien en Somalie, en 1993, qu'au Zaïre, en 1996, le renseignement préalable aux déploiements était probablement insuffisant. C'est pourquoi la question suivante s'impose : « Pourquoi le Canada est-il le seul pays du G-8 dépourvu d'organisme de renseignement extérieur? ».

Notre rôle international comme gardien et artisan de la paix, notre lutte contre la criminalité et le terrorisme internationaux et notre désir d'une politique étrangère indépendante — qui saura représenter les intérêts nationaux du Canada — sont autant d'éléments qui soulignent la nécessité d'un organisme canadien de renseignement extérieur. La prise de décision indépendante doit se fonder sur une base indépendante, laquelle indépendance est impossible si la majorité de notre renseignement extérieur est fournie par des tiers, même si ces tiers sont nos plus proches alliés. En effet, nos plus proches alliés militaires sont aussi nos principaux concurrents sur la scène économique. Or, le renseignement économique est de plus en plus important, et l'absence d'un organisme de renseignement extérieur nous laisse particulièrement défavorisé à ce chapitre.

Si nous souhaitons améliorer nos moyens de collecte de renseignement extérieur, nous voudrons peut-être envisager la création d'un organisme à cet effet. En 1981, la Commission royale Macdonald sur les activités des services de sécurité de la GRC a proposé la création d'un tel organisme, sans toutefois faire de recommandation officielle, puisque la question ne relevait pas de son mandat.

La Commission avait conclu que l'absence d'un tel organisme laissait le Canada dans une situation de dépendance considérable par rapport à ses alliés. Par ailleurs, il a également été souligné que le renseignement de sécurité et le renseignement extérieur ne devaient pas relever d'une même entité. S'il est vrai qu'un organisme de renseignement de sécurité doit respecter la loi, il reste qu'un organisme de renseignement extérieur a besoin d'une plus grande souplesse. Pour obtenir de l'information sur des questions comme le terrorisme, les enjeux économiques, la prolifération d'armes de destruction massive, l'immigration illégale, etc., il faut pouvoir compter sur une combinaison de renseignement électromagnétique (SIGINT) et de renseignement humain (HUMINT) — le renseignement au sol. Or, c'est seulement en possédant notre propre organisme de renseignement international que nous disposerons d'une source objective pour ce dernier type de renseignement.

Si nous continuons de nous fier principalement au CST et au SCRS pour notre cueillette de renseignement, notre capacité de réagir aux nouvelles menaces et de

protéger nos intérêts nationaux vitaux restera limitée. Les gouvernements qui se heurtent à des questions de sécurité internationale et dont l'économie est fondée principalement sur le commerce ont besoin d'un service indépendant de renseignement extérieur. Il nous faut accroître notre capacité à cet égard afin de faire face à ces questions. L'importance d'un renseignement sûr ne peut être surestimée. Nous avons su, après les événements du 11 septembre, que la tragédie aurait pu être évitée si ce n'avait été de la défaillance du renseignement, défaillance du renseignement au sol.

La collecte de renseignement extérieur n'était pas un des points importants de l'étude du Comité, mais les témoignages entendus ont permis de conclure que ce type de renseignement prend une importance croissante. En tant que nation souveraine, nous avons besoin de pouvoir évaluer le renseignement de façon indépendante. La coopération avec nos alliés est essentielle et productive, mais il serait téméraire de croire que nos alliés voient toujours les choses du même œil que nous ou que leurs intérêts sont toujours compatibles avec les nôtres.

Étant donné les réalités de l'environnement stratégique post-guerre froide et la nécessité pour le Canada d'avoir un service indépendant de collecte de renseignement extérieur, nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement examine l'actuelle structure de sécurité et de renseignement afin de déterminer si le renseignement extérieur et le renseignement de sources ouvertes sont efficacement coordonnés et afin de déterminer s'il faut ou non créer un organisme indépendant de renseignement extérieur de façon à bien servir les intérêts nationaux vitaux du Canada.

CHAPITRE 3 : L'ÉTAT DE PRÉPARATION, POURQUOI?

Il est impossible d'évaluer l'état de préparation opérationnelle, voire la pertinence d'une force militaire à moins de savoir ce qu'elle est censée être capable de faire. Le Comité croit que les Forces canadiennes devraient à tout le moins être en mesure d'apporter une contribution « modeste » mais appréciable (au sens d'être capable de faire une différence militairement parlant) aux Nations Unies, à l'OTAN ou dans les opérations multilatérales. Nous parlons ici d'un concours à tous les niveaux d'intensité de combat.

La question est de savoir si « nous pourrons continuer de nous acquitter de nos engagements aussi modestes soient-ils ». Dans les plus récents plans d'activités de premier échelon, les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires ont reconnu les difficultés auxquelles font face les FC en essayant de maintenir ne serait-ce que leurs capacités essentielles — « [...] des capacités qui sont l'épine dorsale de la force polyvalente apte au combat et de l'avenir de la politique de défense et de la politique étrangère[17] ».

Les conclusions des plus récents plans d'activités du MDN laissent peu de place à l'optimisme quant à l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes. Même si la plupart s'entendent pour dire que la Marine est la mieux préparée pour assumer des opérations, le chef d'état-major de la Marine a lui-même exprimé des réserves à cet égard.

Un de nos destroyers se trouve déjà à quai faute d'équipage. La perte de personnel additionnel ne fera qu'exacerber la situation. Même si nos frégates comptent parmi les meilleures au monde, un navire de combat sans équipage, aussi perfectionné soit-il, représente un gaspillage d'un bien public important.

Officiellement, on semble tabler sur le succès de la campagne de recrutement pour combler rapidement les lacunes actuelles. Tout cela est bien beau, mais il faut du personnel d'expérience pour former les nouvelles recrues. Notre inquiétude, compte tenu des missions et des déploiements actuels, est de savoir si nous disposons effectivement du personnel nécessaire en mesure de donner la formation et de répondre aux besoins opérationnels à la fois.

---

17 Douglas Bland, *Canada and Military Coalitions: Where, How and With Whom?* IRPP, Vol. 3, n° 3, février 2002, p. 35. Les plans d'activités de premier échelon, publiés annuellement, donnent suite au plan de défense. Les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires y font rapport sur la situation actuelle et prévisible à laquelle ils font face en essayant de respecter les objectifs énoncés dans les politiques gouvernementales. Voir Bland, p. 35-36.

Voici quelques-uns des problèmes évoqués par le chef d'état-major de la Marine :

- La Marine ne pourra pas s'acquitter de ses missions de défense maritime si elle n'obtient pas de ressources supplémentaires.
- L'augmentation du coût du carburant, ainsi que le manque de souplesse des budgets de fonctionnement, entraîneront une réduction des opérations de la flotte.
- Maintenir un équilibre acceptable entre le niveau minimal des capacités actuelles, investir dans la « qualité de vie », générer des économies pour l'avenir et effectuer des changements demeurent impossible (si, par exemple, nous économisons en vue de nous concentrer sur les technologies de l'avenir et que nous n'investissons pas assez dans les capacités actuelles, nous risquons de connaître des difficultés au moment où nous devrons participer à une mission importante).
- La Marine fait face à de graves pénuries de personnel dans un certain nombre de métiers et de spécialités.
- Les études de développement des Forces en vue de la modernisation des principaux navires et systèmes sont en péril en raison d'un manque de fonds.
- Les réductions imposées à l'égard de la flotte d'aéronefs et des acquisitions ainsi que la pénurie de personnel auront des répercussions directes sur l'aptitude de la Marine à assurer la surveillance et le contrôle du territoire canadien.[18]

Dans l'ensemble, la conclusion est que ces problèmes risquent d'entraîner une dégradation importante de la capacité opérationnelle et de l'efficacité de la flotte. Comme si ce qui précède n'était pas suffisant, la fonte de la calotte polaire pourrait également obliger la Marine à patrouiller l'Arctique pour assurer notre souveraineté et notre sécurité.

Le chef d'état-major de la Force aérienne a tiré les conclusions suivantes au sujet de son service :

- Le rythme opérationnel élevé, les nombreux changements (pas toujours bien coordonnés) et des restrictions importantes en matière de resources financières et humaines contribuent à accroître le stress du personnel du quartier général, des escadres et des escadrons.
- La Force aérienne est déficitaire dans bien des secteurs, et a perdu une bonne partie de sa souplesse, de sa redondance et de sa capacité d'augmentation (c'est-à-dire de réunir rapidement ses forces pour entreprendre des missions critiques).

---

[18] Ibid. p. 36

- La Force aérienne doit composer avec d'importants manque de personnel. Dans le cas des pilotes, la situation est extrêmement grave et risque d'empirer au cours des trois prochaines années. Il en résultera une perte de capacité. Le niveau des affectifs d'autres classifications de la Force aérienne est aussi sous le seuil minimal, ce qui mènera aussi à une perte de capacité.
- Une des plus grandes difficultés avec laquelle il faudra composer au cours de la période 2001-2004 sera la réduction des ressources (par exemple, le nombre d'Auroras passera de 18 à 16) et les attentes du MDN et du gouvernement en matière de rendement.
- L'élimination d'importantes parties des programmes de modernisation s'avère le seul moyen de réaliser des économies, semble-t-il.

Le chef de l'Armée de terre est le plus pessimiste. Selon lui :

- Le capital humain, autant dans le sens physique que psychologique, de l'Armée de terre est exploitée au-delà de ses limites.
- L'Armée de terre ne peut être maintenue en puissance dans les circonstances actuelles.
- La capacité de ne générer que des ensembles de forces de la taille de sous-unités ne répond pas aux exigences du Livre blanc de 1994.
- Les changements structuraux tels que la transformation de l'Armée ne régleront pas le dilemme des ressources.
- Le niveau d'engagement en Bosnie est impossible à maintenir.
- Les problèmes particuliers avec lesquels l'Armée doit composer aujourd'hui comprennent l'épuisement du personnel, le stress ainsi que la réduction à des niveaux dangereux des effectifs et des cadres dans les unités des forces régulières et de réserve. Il ne faut pas se faire d'illusions au sujet de l'importance et de l'effet cumulatif du stress des rotations sur notre petite armée.
- Une infusion de ressources maintiendra les niveaux actuels des forces ou ces niveaux seront réduits afin de correspondre aux niveaux des ressources projetés[19].

Enfin, il ne faudrait pas oublier que le général Baril, dans son dernier rapport sur l'Opération Assurance, sur la tentative de déployer une force d'urgence au Zaïre en 1996, a conclu que l'opération a été entravée « à cause de facteurs tels que la pleine saison des nouvelles affectations, les congés, la disponibilité des équipements et les autres attributions de tâches, il y a une différence évidente entre nos vrais niveaux de

---

[19] *Ibid.*, pp 36-37.

préparation et ceux qui devraient exister selon les directives de planification de la défense[20] ».

Cette déclaration est très révélatrice, il va sans dire. Elle nous rappelle l'importance de distinguer entre les capacités théoriques ou planifiées des FC et leurs capacités actuelles ou réelles. Michael Hennessey a souligné que « le passage de la capacité théorique aux aptitudes effectives faisait problème » durant la période décrite, essentiellement parce qu'il était difficile de jauger la véritable capacité opérationnelle. Douglas Bland, lui, a conclu que « [...] le système actuel d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle est depuis longtemps considéré comme peu fiable. Rien n'indique que cette lacune importante dans la planification de la sécurité nationale a été corrigée[21] ».

Dans notre *Rapport sur les plans et priorités* (12 juin 2001), nous avons fait valoir que : « Assurément, les membres des FC ont acquis une expérience précieuse à la suite des diverses opérations auxquelles ils ont participé au cours de la dernière décennie, expérience que n'ont jamais eu plusieurs de ceux qui ont servi durant la Guerre froide. Les militaires d'aujourd'hui ont relevé des défis que n'ont jamais eu à relever les hommes et les femmes prêts à défendre le front central de l'OTAN. Il est donc raisonnable de conclure que les membres des FC d'aujourd'hui, à titre personnel, sont autant sinon davantage en état de combattre que leurs camarades des années passées. Cela ne veut pas dire pour autant que le "système" dans l'ensemble, faute d'un meilleur terme, est aussi en état de combattre qu'il y a dix ans. » Le Comité n'a entendu aucun témoignage depuis qui serait susceptible de lui faire changer d'avis.

En défendant la nécessité de maintenir la crédibilité de nos forces armées nous ne prétendons pas pouvoir ainsi influer sur les événements internationaux intéressant les grandes puissances. Encore que celles-ci seraient peut-être mieux disposées à nous écouter si nous pouvions leur offrir le concours de ressources importantes. Le professeur Douglas Bland développe cet argument un peu plus. Le Canada, dit-il, « a besoin d'une force armée non pas pour influencer les décisions que d'autres pourraient prendre pour servir leurs intérêts et justifier leurs actions, mais pour influencer les décisions susceptibles de se répercuter sur les intérêts et les politiques du Canada ». À défaut d'une force militaire canadienne convenable « [...] d'autres instances prendront des décisions au sujet des intérêts vitaux du Canada en Amérique du Nord et à l'échelle internationale[22] ».

---

20 *Ibid.*, p. 11 Voir aussi, Michael Hennessy, « L'Opération Assurance : planifier une force multinationale pour le Rwanda/Zaïre ». *Revue militaire canadienne*, Vol. 2, n° 1, printemps 2001, p. 11-20.

21 *Ibid.* p. 12.

22 *Ibid*, p. 9.

A. Planification fondée sur la capacité

Comme nous l'avons souligné au début du rapport, l'environnement stratégique en prévision duquel notre force armée doit se préparer est de plus en plus complexe. L'absence d'ennemis « traditionnels » ou « évidents » rend la planification difficile. Comment déterminer le degré de capacité opérationnelle d'une force en l'absence d'un ennemi clairement identifié? Comment attribuer des missions précises en fonction desquelles nos forces armées devraient se préparer si nous ne connaissons pas exactement l'origine du prochain défi? Il va sans dire que ces réalités continueront de compliquer la vie des planificateurs pendant encore quelque temps.

Pour faire face aux complexités de ce genre de situations, les États-Unis ont adopté ce qu'ils appellent un système de planification fondée sur la capacité. Cette solution, sans exclure les scénarios de menaces précises, permet de ne pas accorder autant d'importance que par le passé aux menaces particulières lors de la planification stratégique. Comme l'a indiqué le général Richard Myers, président des chefs d'état-major combinés des États-Unis :

> Les États-Unis ne peuvent pas savoir avec certitude quel pays, quel groupe de pays ou quel acteur non étatique menacera les intérêts vitaux des États-Unis ou ceux de leurs alliés et amis. Il est possible, cependant, de prévoir les capacités qu'un ennemi potentiel pourrait employer. Un modèle fondé sur les capacités — qui met l'accent sur les moyens que pourrait utiliser un adversaire plutôt que sur l'identité de cet adversaire et le lieu de l'affrontement — élargit la perspective stratégique. Ce modèle nous oblige à déterminer les capacités dont les forces armées américaines auront besoin pour dissuader et vaincre un vaste éventail d'ennemis[23].

Selon le général Myers, une stratégie du changement valable inclurait par conséquent les éléments suivants :

- Le processus du changement doit s'appuyer sur des capacités incontournables que doivent posséder les forces pour appuyer la stratégie de sécurité nationale.
- Ces capacités devraient servir de point de départ pour élaborer des concepts et des architectures opérationnelles mixtes sur lesquelles s'appuient les décisions relatives aux améliorations matérielles et non matérielles, ainsi que pour fixer les normes d'interopérabilité.
- Comme la restructuration déborde le cadre de la mise à l'essai de nouveaux systèmes, il est important d'intégrer dans le processus les exigences concernant la nouvelle doctrine, les organisations, l'entraînement et l'enseignement, le leadership, le personnel et les installations.

---

[23] États-Unis, Chambre des Représentants, House Armed Services Committee, Général Richard B. Myers, président des chefs d'état-major combinés, *Posture Statement*, 6 février 2002.

- Il faut trouver le moyen d'intégrer les anciens systèmes quand cela vaut la peine pendant que s'élaborent des ponts technologiques de concert avec d'autres organismes et partenaires internationaux.
- Le processus de restructuration doit se caractériser par l'union des efforts s'appuyant sur des rôles et responsabilités clairement définis à tous les échelons du Département de la défense.

Un changement important est intervenu dans la réflexion stratégique des autorités américaines, celles-ci abandonnant la stratégie qui consistait à préparer les forces à intervenir dans deux grands conflits régionaux simultanément en faveur d'une stratégie donnant aux États-Unis la capacité de faire face aux menaces contemporaines peu importe leur origine ou leur nature. Le plus important est la capacité de déploiement rapide, un degré élevé d'interopérabilité et la possibilité d'utiliser efficacement les découvertes technologiques. Ces principes influeront considérablement non seulement sur l'armée des États-Unis mais sur leurs alliés. Les opérations conjointes obligeront les forces armées étrangères à adopter des normes minimales d'interopérabilité et de perfectionnement technologique. Il est d'ailleurs significatif que les *Marines*, un service spécialisé dans les opérations amphibies, furent le premier contingent de troupes régulières en Afghanistan — un pays sans littoral.

La révision quadriennale des forces de défense aux États-Unis a également relevé des domaines généraux où la capacité pourrait améliorer la puissance militaire du pays, soit, entre autres, la télédétection, la précision de frappe à grande distance, la restructuration des forces de manœuvre et expéditionnaires ainsi que des systèmes pour déjouer les menaces antiaériennes et les menaces de déni d'accès à une région. La nécessité et l'efficacité de cette technologie ont été démontrées en Afghanistan[24].

La campagne afghane a également démontré les progrès de la Révolution dans les affaires militaires (RAM) — l'utilisation d'ordinateurs, des communications, de capteurs et d'armes permettant de perfectionner les opérations militaires et d'accélérer les temps de cycle dans la conduite de la guerre. D'autres progrès permettront d'améliorer les capacités de surveillance et de collecte de renseignements. Il faut maintenant une capacité de surveillance « persistante » ou « fixe », c'est-à-dire une surveillance permanente. En outre, la priorité sera accordée aux moyens qui contribueront à la visualisation d'un champ de bataille tels que la plate-forme de reconnaissance aéroporté du système radar interarmées de surveillance et d'attaque d'objectifs (J-STARS)[25].

De plus, la technologie des armes à guidage de précision bénéficiera sans doute de l'adjonction de fonds. Les missiles de croisière tirés à partir de la mer et ceux à lanceur aérien demeurent certes un élément important des stocks d'armes, mais la nouvelle arme de choix en Afghanistan a été la munition interarme d'attaque directe

---

24 « Defence Priorities in the anti-Terrorism Campaign » *IIES, Strategic Comments*, 2 mars 2002.

25 *Ibid.*

(JDAM). Il s'agit d'une « bombe lisse dont l'extraordinaire degré de précision provient de l'adjonction à la queue d'un dispositif peu coûteux de téléguidage par satellite utilisant le système mondial de localisation (GPS) ». L'inventaire comprend maintenant des bombes « hypsométriques » de 2 000 livres « qui créent une forte chaleur et une pression intense et qui sont particulièrement utiles contre des cibles en espaces clos telles que des grottes servant d'abri à l'ennemi ». Elles auraient été utilisées pour la première fois en Afghanistan à la fin de février[26].

Enfin, la campagne afghane a également démontré la valeur des forces spéciales dont l'avantage est leur souplesse et leur capacité de déploiement rapide, lequel est naturellement rendu possible grâce à une flotte d'aéronefs et de navires de soutien. Le succès des forces spéciales stimulera également l'Armée à devenir plus souple et mobile[27].

Il va sans dire que les États-Unis ont une bonne longueur d'avance sur nous ainsi que sur tous les autres alliés en ce qui concerne la Révolution dans les affaires militaires. Sans croire pouvoir les égaler, il faut trouver le moyen de travailler avec eux. Les États-Unis s'y attendent et, pour des raisons évidentes, c'est dans notre intérêt de pouvoir le faire.

Les Forces canadiennes ont également adopté une approche fondée sur les capacités. Selon le lieutenant général George Macdonald, vice-chef d'état-major de la défense, nous sommes arrivés à la même conclusion que les Américains[28]. La question que nous devons nous poser toutefois est : « Fournissons-nous la structure des forces adéquate qu'exige une approche fondée sur les capacités? ». Après tout, le Livre blanc de 1994 constitue encore la politique officielle du gouvernement.

Le lieutenant général Macdonald a soutenu qu'une capacité peut être définie comme la « capacité d'agir d'une façon précise dans un but précis ». Il a également souligné que les objectifs des capacités dérivent de la politique du gouvernement. Alors que nous avons conclu, à l'instar des États-Unis, qu'une approche fondée sur les capacités était indispensable, les États-Unis, eux, ont révisé leur système de défense en discutant et en débattant de l'orientation qu'ils devaient donner à leur politique de défense en tenant compte des objectifs à atteindre.

Notre politique de défense, qui remonte à 1994, régit une approche entièrement nouvelle en matière de planification des forces. Il est important de se rappeler ici qu'en dernière analyse l'état de préparation relève dans une grande mesure d'une décision politique. C'est le gouvernement qui distribue les ressources et détermine les objectifs ou

---

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Lieutenant général George Macdonald, *Délibérations*, 30 octobre 2001.

les buts d'une politique. Comme l'a fait valoir Douglas Bland, lors de son témoignage devant le Comité :

> [...] je pense que l'état de préparation des Forces canadiennes est une responsabilité politique et non seulement une responsabilité militaire. Par là, j'entends que le chef d'état-major de la défense est responsable de la préparation des Forces canadiennes, mais uniquement selon les directives du Parlement. En l'absence d'un énoncé clair du Parlement au sujet de l'état de préparation, en l'absence d'un lien clair entre les politiques et les moyens, toutes les décisions concernant l'état de préparation que prendra le CEMD risquent d'être accidentelles et fortuites[29].

C'est une observation importante. Presque tous les témoins ont affirmé que les FC n'étaient plus aptes à s'acquitter des engagements pris dans le Livre blanc. En soi, cela n'a rien de tragique. Le Livre blanc est un anachronisme en attente d'une épitaphe. L'important est de ne pas laisser une approche fondée sur les capacités justifier un budget qui, croyons-nous, est insuffisant. Mais à défaut d'un examen de la politique de défense, nous savons seulement que le budget est insuffisant lorsqu'il est évalué en fonction des exigences du Livre blanc — lequel est quelque peu dépassé comme tous en conviennent.

Par ailleurs, aucun témoin n'a véritablement proposé de réduire les dépenses de la défense. Pourtant, la page ne peut être tournée tant que le gouvernement n'aura pas clairement indiqué ce pourquoi les FC doivent se préparer. Si l'on persiste dans la voie actuelle, les FC seront de plus en plus comme un navire à la dérive. Compte tenu des inquiétudes exprimées, un Comité responsable doit poser la question : « Pourquoi l'hésitation manifeste à amorcer un examen global de la politique de défense? »

B. Évaluer l'état de préparation opérationnelle

Lors de son témoignage devant le Comité, M. Peter Kasurak, du Bureau du vérificateur général, a soutenu que : « [...] c'est la très grande complexité de l'état de préparation qui pose problème[30]. » Dans la même veine, le major-général (à la retraite) Clive Addy, a soutenu que « [...] peu importe la formule qu'adoptera le gouvernement du Canada pour définir la capacité opérationnelle des Forces canadiennes, il doit le faire de façon à ce que cette capacité puisse être utilisée et évaluée. Il est difficile de savoir ce qu'on attend des FC en lisant le Livre blanc. Au chapitre 3, où on peut lire "qu'il y va de l'intérêt national de maintenir des forces polyvalentes ", les auteurs passent habilement plus de temps à définir ce que ce n'est pas, d'où les sept années de confusion et de débat constant [31]. »

---

29 Professeur Douglas Bland, *Délibérations*, 3 avril 2001.

30 Peter Kasurak, *Délibérations*, 5 avril 2001.

31 Major général (à la retraite) Clive Addy, *Présentation au CPDNAC*, novembre 2001.

Le major général Addy parle ici des exigences fondamentales des critères de détermination de l'état de préparation opérationnelle. Pour être valables, il faut les évaluer à la lumière de missions et de rôles clairement définis ainsi que d'une description claire de ce que nous considérons être une menace. Le major général poursuit en disant que « la difficulté consiste toujours à évaluer nos capacités en fonction d'un critère commun. La meilleure façon de définir un critère c'est en faisant l'essai de scénarios opérationnels fondés sur une politique de défense claire et des menaces possibles. Je crois qu'une telle définition est indispensable malgré les difficultés qu'elle semble poser pour certains [32]. » La tradition veut que cette responsabilité soit laissée au jugement des commandants supérieurs. Comme l'a affirmé le major général (à la retraite) Lewis Mackenzie, « [...] curieusement, [l'état de préparation opérationnelle n'est] pas une expression en usage [...] dans les Forces armées. Selon la tradition, il incombe au commandant d'évaluer [l'état de préparation] selon ses propres critères ». Ce point de vue est également partagé par d'autres. Le lieutenant général Gervais a fait valoir que « [...] les commandants sont de toute évidence responsables de ces [déclarations] bouts de papier [...] il n'est pas toujours nécessaire de rédiger une déclaration, elle peut être faite verbalement, mais le commandant sur le terrain peut aussi le faire par la suite [33] ».

Lorsque la Commission d'enquête sur la Somalie s'est penchée sur l'état de préparation des FC en demandant une explication sur le processus d'évaluation, aucun système cohérent ne lui a été présenté. En même temps, les FC « fonctionnaient généralement sans un système concerté d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle[34] ». D'après ce que nous avons pu déterminer, la situation ne semble pas avoir beaucoup changé. Selon M. Kasurak, en ce qui concerne les FC « [...] le concept d'état de préparation n'a pas été bien défini et aucun système n'a été mis au point pour le gérer[35] ».

L'absence de système approprié est doublement déconcertant étant donné que « l'état de préparation opérationnelle » ou « la capacité opérationnelle » est un des concepts essentiels du cadre de gestion de toute organisation militaire. C'est un concept propre aux militaires « [...] aussi indispensable pour comprendre l'état des forces armées que prendre le pouls l'est pour évaluer l'état de santé de l'humain ». Le chef d'état-major de la défense (CEMD) et les commandants subalternes sont responsables de l'état de préparation des FC et doivent en rendre compte. Cette responsabilité est particulièrement importante lorsque des éléments des FC sont déployés. « Il appartient donc aux officiers de la chaîne de commandement d'être en prise directe avec l'état des forces armées en tout temps et d'évaluer la capacité opérationnelle des unités et des éléments des FC à

---

32 *Ibid.*

33 Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, Vol. 2, p. 697.

34 Professeur Bland, *Délibérations*, 3 avril 2001.

35 Peter Kasurak, « Sorting Out the Essentials of Readiness: A Look at the Canadian Forces », Bureau du vérificateur général, 2001.

participer à des missions données, avant qu'ils ne soient affectés au service actif ou à des missions de sécurité internationale[36]. »

Champ de tir Glamoc, Bosnie-Herzégovine. La Batterie F du 2 Royal Canadian Horse Artillery (2 RCHA) lance le LG-1 Mk II, un obusier de 105 mm de conception française.

Selon la définition convenue, l'état de préparation opérationnelle désigne :« la capacité d'une unité [...] d'accomplir les missions auxquelles elle est destinée ». Elle est étroitement liée à l'efficacité opérationnelle, c'est-à-dire au « degré selon lequel les forces opérationnelles sont en mesure de remplir leur mission par rapport au potentiel connu de l'ennemi[37] ».

Ces définitions font ressortir le fait que la capacité opérationnelle ne peut être appréciée ou évaluée qu'en rapport avec la mission confiée à l'unité. S'il n'y a pas de mission, il est impossible de mesurer la capacité de l'unité de l'exécuter. « Lorsque l'unité s'est vu confier une mission très générale, l'appréciation de son degré de préparation ne peut être, elle aussi, que générale[38]. » Par contre, plus la mission est précise, plus l'évaluation de la préparation doit l'être. Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'il n'est pas nécessaire que toutes les unités soient en état de préparation opérationnelle maximal en tout temps. Ce serait simplement déraisonnable de s'y attendre, et du point de vue planification cela n'a pas beaucoup de sens. De même, les coûts qu'entraîne le maintien de toutes les unités en état de préparation maximal seraient prohibitifs. Toutefois, leur état de préparation opérationnelle, une fois évalué en fonction de la mission à exécuter, doit être examiné à la lumière de critères d'évaluation clairs et transparents. De même, une unité ne devrait jamais être déployée sauf si elle a clairement démontré, d'après ces critères, qu'elle possède la capacité opérationnelle nécessaire. Il ne suffit pas de se contenter de demander au commandant si son unité est « prête à partir ».

L'évaluation et la détermination de l'état de préparation opérationnelle sont des fonctions qui appartiennent au commandement. Les commandants « sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées et des missions qu'ils confient à leurs unités subordonnées, les commandants sont également responsables de l'état de préparation opérationnelle des unités chargées d'exécuter ces missions ». L'évaluation de l'état de préparation comprendra inévitablement des critères qualitatifs et quantitatifs.

---

36 Rapport de la Commission d'enquête..., Vol. 2, p. 671-72.

37 Ministère de la Défense nationale, *l'Armée canadienne*, 1998, p. 90. Aussi cité dans le rapport de la Commission d'enquête, p. 672.

38 Rapport de la Commission d'enquête..., p. 637.

« La doctrine en matière de stratégie et de tactique, le leadership et le moral sont des facteurs qui contribuent à l'efficacité opérationnelle et qui font partie de l'équation tout autant que les effectifs et l'équipement [39]. » L'énoncé de mission est la condition préalable à l'évaluation de l'état de préparation, mais ne constitue pas à lui seul une indication suffisante du degré de préparation que devraient posséder les unités chargées de l'exécuter. L'état de préparation est la responsabilité des commandants et des commandants supérieurs. Ce sont eux qui doivent préciser clairement à leurs subordonnés quelles sont les capacités et fonctions à acquérir, et les normes grâce auxquelles ces capacités et fonctions seront évaluées en fonction d'une mission donnée.

Il n'existe pas de mécanisme permettant de mesurer l'état de préparation opérationnelle, mais nous pouvons convenir qu'une unité en état de préparation opérationnelle devrait avoir :

- une mission clairement définie;
- un concept d'opération précis et approprié à la mission;
- des chefs subalternes et des officiers bien formés et expérimentés;
- une structure adaptée à la mission;
- des armes et de l'équipement adaptés à la mission;
- des militaires de tous grades ayant reçu une instruction suffisante dans les domaines de la tactique, des procédures, de l'utilisation des armes et de l'équipement, ainsi que du commandement et du contrôle en fonction de la mission;
- un système bien structuré et éprouvé pour le commandement et le contrôle de l'unité en cours d'opération;
- un soutien logistique et administratif adapté à la mission;
- un bon moral, une discipline stricte et équitable, et un sens aigu de cohésion et de loyauté[40].

L'évaluation de la capacité opérationnelle est particulièrement importante dans le cas de missions inhabituelles ou lorsqu'un commandant a peu d'expérience. Dans ces cas-là, il est très important de connaître les critères en fonction desquels sera évaluée l'exécution de la mission ainsi que les normes de préparation nécessaires pour l'exécuter.

L'environnement stratégique dans lequel évoluent les FC est imprévisible. Déterminer la capacité opérationnelle en fonction des missions qui lui sont confiées ou des scénarios de planification ne sera pas facile. Nous pensons, toutefois, que la capacité de le faire est plus importante aujourd'hui qu'il y a quelques années. Il était facile

---

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

de définir les rôles, les missions, les échéanciers, etc., sur le front central de l'OTAN. La menace était évidente, mesurable et prévisible. Aujourd'hui, la menace est plus ambiguë. La gestion fondée sur les capacités se base sur l'imprévisibilité des échéanciers, de la menace et de la mission. S'assurer qu'une unité est « prête à partir » est plus compliqué qu'auparavant.

Au bout du compte, l'état de préparation opérationnelle s'entend de la capacité des unités militaires à fournir un rendement maximal, d'où l'importance d'une bonne gestion — les États « [...] doivent veiller à se doter d'une capacité opérationnelle leur permettant d'assurer leur défense [...] et ils doivent [...] s'assurer de pouvoir disposer de cette capacité au besoin ». Une capacité insuffisante mettra les forces déployées à risque alors que le manque de préparation pourrait se traduire par des retards de déploiement, de l'équipement mal entretenu et des troupes insuffisamment entraînées. En même temps, comme nous l'avons mentionné plus haut, un trop grand état de préparation pourrait se révéler inutilement prohibitif. Par conséquent, la gestion de l'état de préparation signifie faire des choix quant à l'affectation des crédits budgétaires au sein de l'effectif de la défense[41].

Le modèle de l'Armée des États-Unis est l'un de ceux qui a été porté à la connaissance du Comité. Cette armée comporte cinq piliers ou éléments de capacité militaire :

- L'infrastructure et les coûts indirects tels que les bases permanentes, les installations et les quartiers généraux;
- La structure des forces comprend les unités, leur équipement et leur effectif;
- La modernisation et les investissements qui correspondent aux programmes d'équipement et de R-D;
- La capacité de soutien — les stocks épuisables, les pièces de rechange et les réservistes;
- L'état de preparation[42].

Les planificateurs de la défense doivent, par conséquent « jouer ces éléments les uns contre les autres afin de réaliser le mélange idéal ». Il est important également de connaître les avantages de détourner des fonds de l'état de préparation en faveur de la modernisation ou encore de la structure des forces en faveur de l'état de préparation[43]. Si l'on estime qu'investir dans la technologie de l'avenir est la meilleure solution, alors, afin de réaliser les économies qui permettront d'affecter des crédits dans la R.A.M., il faudra peut-être maintenir les niveaux actuels des forces en deçà de l'état de préparation idéal. Ce genre de scénario pourrait s'avérer particulièrement problématique en période de rythme opérationnel élevé.

---

41 P. Kasurak, « Sorting Out the Essentials of Readiness... »

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

Les porte-parole du Bureau du vérificateur général ont conclu que, en raison des contraintes budgétaires actuelles, il n'y avait toujours pas d'équilibre entre la structure des forces, la modernisation et l'état de préparation. « Il reste encore des décalages entre les différents piliers et des choix difficiles doivent être faits de ce point de vue ». Par conséquent, les FC devront pratiquer d'autres réductions ou rajouter des crédits. De l'avis du VG, le statu quo n'est tout simplement plus possible[44].

L'état de préparation se compose de cinq éléments de capacité militaire :

- Les gens — le personnel militaire en place et leurs qualifications;
- L'équipement — à savoir s'il est disponible et en état de servir;
- L'instruction — à la fois individuelle, collective et conjointe;
- Les services logistiques tels que le commandement et le contrôle ou les systèmes de renseignements[45].

Ces éléments doivent être évalués à intervalles réguliers pour déterminer si les unités peuvent ou non exécuter les missions qui leur sont confiées ou si elles sont raisonnablement préparées en prévision de divers déploiements « possibles ».

Naturellement, le mécanisme d'évaluation parfait n'existe pas. Certains critères sont toutefois aisément reconnaissables. « Au fil des années, le Bureau du vérificateur général [...] en est venu à définir ce qu'il considère comme un bon système d'évaluation de l'état de préparation ». Un tel système serait :

- Complet : Un bon système d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle engloberait toutes les unités militaires des Forces canadiennes, non pas seulement quelques-unes en état de préparation maximal. Sans un examen complet, certaines unités pourraient continuer de satisfaire aux critères d'état de préparation tandis que la plupart continueraient de perdre du terrain. Dans l'ensemble, déterminer la tendance deviendrait impossible.
- Fondé sur les unités militaires : Les systèmes d'évaluation de l'état de préparation doivent s'appuyer sur des éléments organisationnels — les unités et les formations — dont doivent rendre compte des particuliers. Il est presque impossible d'évaluer l'état de préparation si la reddition de compte est de nature abstraite (par exemple, fondé sur les objectifs ou les résultats des programmes de défense) et que personne n'en assume la responsabilité.
- Positif : Chaque unité doit rendre compte de tous les facteurs de l'état de préparation pour chaque période de vérification. Il faut éviter la reddition de compte à titre exceptionnel, car elle risque d'être subjective suivant l'optimisme

---

44 David Rattray, Peter Kasurak, *Délibérations*, 5 avril 2001.

45 Professeur Douglas Bland, *Délibérations, 3 avril 2001.*

de ceux qui rendent compte et elle masque les tendances qui, sur le coup, pourraient ne pas exiger de rapport.

- Objectif : Des critères objectifs devraient être inclus dans la mesure du possible. Les éléments dénombrables devraient être dénombrés.
- Fondé sur l'évaluation du commandant : L'évaluation d'un commandant sera toujours indispensable pour interpréter le sens des critères d'évaluation objectifs.
- Vérifiable : Toutes les données de gestion devraient être vérifiables. Elles devraient être recensées de façon uniforme et être conservées pendant une période donnée.
- Validé : Les systèmes d'évaluation de l'état de préparation sont susceptibles de distorsion et doivent être validés en permanence pour déterminer si les mécanismes d'évaluation brossent un portrait exact de l'état des unités visées. Une façon de procéder consiste à comparer les résultats aux évaluations faites des exercices sur le terrain, surtout s'ils se déroulent dans un endroit similaire aux centres d'entraînement nationaux aux États-Unis.

Les vérifications effectuées par le Bureau du vérificateur général ont démontré à maintes reprises que les FC ne possèdent pas de systèmes de reddition de compte et de gestion de l'état de préparation opérationnelle pouvant répondre à ces critères. Depuis 1984, le ministère de la Défense nationale a préparé et rejeté au moins cinq différents systèmes d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle[46]. Nous espérons que l'explication réside dans le fait que la direction est à la recherche du meilleur système possible et non pas du système qui légitimera le mieux ses activités.

Notre Comité croit que le ministère de la Défense nationale doit mettre en place un mécanisme valable et complet permettant d'évaluer l'état de préparation des Forces canadiennes. Nous nous attendons également à ce que ce mécanisme, peu importe lequel sera finalement adopté, soit soumis à l'examen du CPDNAC et à ce que le Ministère fasse par la suite rapport à intervalles réguliers devant le CPDNAC en ce qui a trait à la capacité opérationnelle des FC. Il est indispensable que le législateur puisse réellement évaluer l'état de préparation des Forces canadiennes et comprendre parfaitement les critères sur lesquels s'appuiera cette évaluation. Pour que les législateurs puissent formuler des recommandations valables en matière de planification de défense (sous-entendu dans une large mesure comme étant les dépenses), ils doivent être renseignés quant aux objectifs de l'état de préparation opérationnelle, aux objectifs des missions et au degré de succès qu'obtiennent les FC à atteindre ces objectifs.

À cet égard, nous avons besoin de l'aide — de la franchise — des spécialistes qui comparaissent devant nous. Malheureusement, notre système est tel que la franchise

---

[46] P. Kasurak, « Sorting Out the Essentials of Readiness.... »

n'est pas toujours récompensée. Les témoins qui comparaissent devant nous semblent parfois davantage résolus à protéger l'information plutôt qu'à la partager.

Afin d'assurer l'état de préparation opérationnelle des formations et des unités des FC, nous recommandons :

RECOMMANDATION 5

Que le ministère de la Défense nationale mette en place un système global de détermination de l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes. Ce système devrait établir des mécanismes explicites et normalisés permettant de mesurer l'état de préparation des FC et de leurs unités.

RECOMMANDATION 6

Que l'état de préparation opérationnelle de certains commandements et certaines unités des Forces canadiennes fasse l'objet d'inspections sans préavis et à intervalles réguliers.

RECOMMANDATION 7

Que soit effectuée une évaluation annuelle de l'état de préparation des FC et de leurs unités et que l'évaluation soient remise au CPDNAC.

Nous devons faire en sorte que les divers éléments des FC aient la capacité opérationnelle nécessaire et que les critères d'évaluation de cette capacité soient adaptés aux missions projetées. Nous devons aussi veiller à ce que nos forces aient accès à l'entraînement et à l'équipement qui leur permettront de participer à des missions conjointes avec nos alliés. Enfin, nous devons établir des niveaux de financement suffisants pour réaliser ce qui précède.

Le lieutenant-colonel John Boyd, de l'Armée de l'air des États-Unis, a déclaré qu'un plan solide garantissant l'état de préparation opérationnelle des forces comporte trois éléments : des gens, des idées et de l'équipement. Si vous avez les bonnes personnes, vous générerez des bonnes idées et ces idées permettront d'obtenir l'équipement adéquat. Nous sommes convaincus que les FC ont les bonnes personnes. Au fil des années, notre Comité a visité à peu près toutes les installations militaires au Canada et il n'a aucun doute quant à la capacité et au dévouement des effectifs.

En outre, nous sommes confiants également que nos militaires développeront les idées et les concepts pour nous permettre de relever les défis actuels et futurs. La rigueur intellectuelle qu'ils ont apportée aux échanges que nous avons eus avec eux nous a toujours impressionnés et ce, quel que soit leur grade. Cependant, les concepts

stratégiques, tactiques et opérationnels ainsi que ceux relatifs à la structure de la force ne peuvent être élaborés sans la présence de deux éléments : l'environnement stratégique dans lequel nous nous retrouvons et les objectifs généraux que le gouvernement a établis pour les FC en matière de politiques. Il nous incombe donc de donner l'orientation nécessaire en matière de politiques. Le cadre qui en découlera guidera alors les décisions pertinentes à prendre en matière d'effectifs, de formation et d'acquisition du matériel.

CHAPITRE 4 : LES MILITAIRES CANADIENS ET LA STABILITÉ INTERNATIONALE

A. État de préparation de l'Armée de terre

À maintes occasions par le passé, le Canada a reconnu qu'il ne pouvait pas garantir la sécurité de son territoire et de ses citoyens sans contribuer au maintien de la paix internationale. Il a participé à des guerres importantes ainsi qu'à des opérations de maintien de la paix et à d'autres missions multinationales, au cours desquelles il a consenti à des sacrifices, pour mettre fin à des agressions, rétablir la paix dans des points chauds et contribuer à assurer la stabilité internationale. Même en temps de paix, certains éléments de nos forces maritimes, aériennes et terrestres peuvent être déployés dans diverses parties du monde pour s'entraîner avec nos alliés, tisser des liens plus étroits avec eux, faire appliquer des sanctions ou encore mener des opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies ou d'autres organisations internationales. Lorsque les membres des coalitions multinationales déterminent que des opérations de combat sont nécessaires afin de mettre fin à une agression ou de restaurer la paix, les unités militaires canadiennes se retrouvent sur le théâtre des opérations, comme ce fut le cas au Kosovo en 1999 et en Afghanistan aujourd'hui. Au cours des dernières années, la participation du Canada à des opérations multinationales prouve que nos forces militaires sont en mesure de participer aux efforts visant à favoriser la paix internationale, mais cette participation constitue l'un des facteurs qui ont réduit la capacité opérationnelle des Forces canadiennes, particulièrement celle de l'Armée de terre.

Un caporal du Peloton de reconnaissance, 2e Bataillon, The Royal Canadian Regiment, rencontre un jeune résident dans le cadre d'une patrouille de familiarisation en Érythrée.

En fait, la dernière décennie a été l'une des périodes les plus mouvementées de l'histoire des Forces canadiennes (FC). Pendant cette période, les FC ont acquis une expérience opérationnelle considérable, mais leur état de préparation au combat a été réduit quelque peu étant donné les exigences des nombreuses opérations de maintien de la paix et autres missions. C'est surtout l'Armée de terre qui a été mise à contribution au cours de la dernière décennie en raison des forces terrestres importantes qu'il a fallu déployer dans différents points chauds du monde. Par conséquent, c'est l'état de préparation de l'Armée de terre qui est la source des plus grandes préoccupations. En fait, la contribution exigée de l'Armée de terre ne diminuera pas beaucoup dans l'immédiat, le Canada s'étant engagé à long

terme dans le cadre de certaines opérations de maintien de la paix, notamment en Bosnie-Herzégovine, où nos troupes doivent déployer bien des efforts et consacrer beaucoup de temps pour que les affrontements ne reprennent pas entre les communautés ethniques. Par rapport aux missions de maintien de la paix sinon par rapport aux opérations de combat, il serait imprudent en outre de prédire que la demande chutera suffisamment au cours de la prochaine décennie pour accorder à l'Armée de terre le répit dont elle aurait besoin. Les récents événements nous ont montré une fois de plus que nous pouvons être pris au dépourvu.

C'est pourquoi l'Armée de terre continuera sans aucun doute à devoir entraîner de nouveaux contingents ou constituer des troupes provenant de diverses unités au Canada pour remplacer tous les six mois les militaires déjà déployés à l'étranger. Voici quels ont été les propos du major général (à la retraite) Lewis MacKenzie à ce sujet : « [...] l'Armée fait tout ce qu'elle peut pour trouver mille ou deux mille soldats pour faire la rotation et, pendant qu'ils font cela, parce qu'ils sont si peu nombreux, ils ne peuvent pas s'entraîner pour les rôles de combat dont il était question dans le Livre blanc[47]. » En résumé, outre le sacrifice consenti par certains casques bleus canadiens qui ont donné leur vie pour la paix, la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix a entraîné d'autres coûts sur le plan de l'état de préparation. Lorsqu'ils s'entraînent en fonction des circonstances propres aux opérations de maintien de la paix, notamment la surveillance des cessez-le-feu et les négociations avec les combattants, les militaires ont moins de temps pour s'exercer aux opérations de combat. On a souvent répété par le passé que les troupes canadiennes s'acquittent efficacement de leurs misions de maintien de la paix parce qu'elles sont bien entraînées au combat et possèdent donc la discipline et la maîtrise leur permettant de composer avec toute situation complexe. Si l'état de préparation au combat de nos troupes diminue trop, on s'interrogera alors sur leur capacité opérationnelle d'assurer le maintien de la paix.

Tout cela ne signifie pas que les missions de maintien de la paix ne sont pas valables et qu'elles sont à l'origine de tous les problèmes de l'Armée de terre sur le plan de la capacité opérationnelle. Au contraire, nos forces terrestres ont acquis, lors de ces missions, une expérience qui les aide à évaluer leurs capacités relatives au commandement, aux communications et à la logistique dans un environnement opérationnel. Elles ont pu ainsi tirer des leçons qui leur seront utiles lors des opérations de combat et dans d'autres situations à l'avenir. De plus, le rendement exceptionnel du 3e Bataillon de la Princess Patricia's Light Canadian Infantry en Afghanistan prouve que les unités de l'Armée de terre ont maintenu un niveau de préparation leur permettant de mener des opérations de combat de concert avec des unités américaines. Il n'en demeure pas moins que c'est l'entraînement au combat qui en a souffert en raison de tous les préparatifs que nécessitent les missions à l'étranger. Les contingents qui assurent la rotation se composent de militaires provenant de diverses unités, ce qui restreint la cohésion des éléments respectifs de l'Armée de terre tout en épuisant le personnel.

---

47 Major général (à la retraite) Lewis MacKenzie, *Délibérations*, 8 mai 2001.

Le lieutenant général Mike Jeffery, chef d'état-major de l'Armée de terre, est tout à fait conscient que le rythme des opérations et les restrictions budgétaires de la dernière décennie ont entraîné des répercussions considérables sur l'entraînement de l'Armée de terre. Le Comité se réjouit de sa détermination à modifier le régime d'entraînement pour faire en sorte que « [...] toutes les unités opérationnelles de la Force régulière de l'Armée de terre reçoivent tout l'entraînement nécessaire, l'entraînement au combat [...][48] ». En fait, des troupes bien entraînées peuvent réagir rapidement à toute situation opérationnelle avec laquelle elles peuvent être aux prises et devraient par conséquent pouvoir réduire au maximum le nombre de pertes. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 8

Que l'Armée de terre modifie le plus rapidement possible son régime d'entraînement pour s'assurer que toutes ses unités reçoivent régulièrement tout l'entraînement au combat qui leur permettra de parvenir à un niveau de préparation supérieur et de le maintenir, y compris l'entraînement aux niveaux de la brigade et du bataillon.

Le rythme des opérations a certainement entraîné des répercussions, mais les restrictions budgétaires, qui ont été imposées à l'Armée de terre à la fin des années 90 dans le cadre des compressions visant l'ensemble des dépenses de tous les ministères, ont porté également un dur coup à l'état de préparation de l'Armée de terre. Le lieutenant général Mike Jeffery, chef d'état-major de l'Armée de terre, a indiqué franchement devant le Comité et d'autres tribunes que l'Armée de terre avait vécu au-dessus de ses moyens au cours des dernières années. Tout en s'efforçant de respecter ses engagements, l'Armée de terre a vu son budget de fonctionnement être amputé et demeurer à un niveau inférieur ne lui permettant pas de donner tout l'entraînement et d'acquérir le matériel nécessaire. Bien des témoins ont déploré le fait que, pendant de nombreuses années, il n'y ait eu aucun exercice mettant en cause une brigade complète. Certains ont signalé également que, pour chaque véhicule Coyote ou VBL III dont l'Armée de terre a fait l'acquisition, on retrouve de nombreux vieux véhicules comme les Iltis qui auraient dû être remplacés depuis longtemps. Les budgets restreints ont certes compliqué la tâche à l'Armée de terre dans ses efforts visant à maintenir l'entraînement au niveau nécessaire et à assurer le remplacement opportun du vieux matériel. De plus, le Comité doute fort que les majorations récemment annoncées dans le budget de la défense procureront à l'Armée de terre les crédits dont elle a besoin pour résoudre ses problèmes en matière d'entraînement et d'équipement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 9

Que le budget de l'Armée de terre soit majoré au cours des prochains exercices afin qu'elle puisse améliorer son niveau de préparation,

---

[48] Lieutenant général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 19 mars 2002.

particulièrement en ce qui concerne l'entraînement au combat et le remplacement du matériel désuet.

B. Transformation de l'Armée de terre

Même avec un budget majoré, l'Armée de terre aura fort à faire pour porter à un niveau plus que satisfaisant son entraînement au combat et son parc de matériel. Comme si elle n'avait pas suffisamment de problèmes, elle doit également se transformer pour devenir une force terrestre capable de relever les défis du champ de bataille du XXI^{e} siècle. Elle doit donc constituer ses unités et organiser sa structure de commandement afin que ses militaires puissent intervenir efficacement et survivre sur le champ de bataille d'aujourd'hui. Sans négliger le type d'entraînement en fonction des conditions et des types de terrain, comme ceux en Afghanistan, elle doit tabler le plus possible sur le matériel technologique révolutionnaire mis au point dans le domaine militaire.

De plus, les témoins ont beaucoup souligné que les armées de terre devraient mettre l'accent sur des forces pouvant être déployées facilement et rapidement dans un point chaud du monde. On ne privilégie plus les forces terrestres davantage adaptées au combat entre chars et aux grands mouvements de troupes que les spécialistes de la planification militaire de la guerre froide avaient prévus en Europe centrale si les hostilités avaient éclaté entre les pays de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie. Les progrès technologiques ont permis l'utilisation de véhicules de combat qui sont plus légers et plus facilement aérotransportables que les chars de combat principaux et les autres véhicules lourds, mais qui peuvent donner une puissance de feu permettant d'appuyer l'infanterie. Les États-Unis et les autres pays de l'OTAN mettent au point actuellement de nouveaux véhicules de combat qui possèderont essentiellement les mêmes capacités que les chars lourds mais qui seront beaucoup plus légers et seront équipés des récents dispositifs.

Cependant, la mise au rancart des chars de combat principaux, comme nous les connaissons aujourd'hui, a été annoncée à maintes occasions par le passé et ceux-ci constituent encore un élément important de nos armées de terre modernes. Même lors des missions de maintien de la paix, il se produit plusieurs situations justifiant leur utilisation, mais certains témoins ignoraient s'il était opportun de conserver et de moderniser les vieux chars Leopard, compte tenu particulièrement du budget restreint de l'Armée de terre. Le lieutenant général Jeffery a signalé que l'Armée de terre sait qu'elle a besoin de la capacité qu'offre le char, mais qu'elle ignore si ce dernier constitue la meilleure solution par rapport à cette capacité. Il a ajouté que le véhicule blindé de combat de remplacement ressemblerait davantage au véhicule à roues VBL III, mais qu'il posséderait autant, sinon plus de puissance de feu que les chars actuels[49].

Néanmoins, il faudra peut-être attendre de nombreuses années avant de pouvoir faire l'acquisition d'un tel véhicule. En outre, si le Canada souhaite continuer de participer

---

[49] Lieutenant général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 17 mai 2001.

utilement aux efforts multinationaux visant à assurer la paix dans le monde, l'Armée de terre canadienne devra suivre le rythme de la plupart, sinon de la totalité des progrès technologiques modifiant les opérations menées par les forces terrestres sur le champ de bataille. Il faudra y consacrer beaucoup d'efforts et d'argent, car les armes et le matériel de communications à la fine pointe de la technologie devraient, semble-t-il, accroître considérablement les capacités de l'infanterie. C'est pourquoi l'Armée de terre décidera du type de nouveaux véhicules de combat en fonction de la composition future des forces terrestres canadiennes et des ressources susceptibles d'être affectées à la mise en vigueur de ces changements. Il sera difficile de déterminer s'il convient de garder toutes les capacités actuelles ou s'il faut se concentrer uniquement sur celles qui peuvent être maintenues efficacement.

C. Participation des industries canadiennes

L'Armée de terre a déjà déployé des efforts importants pour suivre le rythme des progrès technologiques, l'un des meilleurs exemples étant les dispositifs de surveillance dont sont dotés les véhicules Coyote et qui ont fait l'objet d'un concert de louanges. Nous pouvons donc en conclure que les industries de défense canadiennes peuvent satisfaire aux exigences de l'Armée de terre en matière de technologie de pointe et concurrencer également les fabricants étrangers pour offrir aux forces alliées des produits analogues. De plus, le secteur civil peut aussi tirer profit du rôle important que l'industrie canadienne peut jouer dans la mise au point de produits de haute technologie à l'intention des militaires.

Certains produits technologiques peuvent être utilisés dans le secteur civil, notamment dans le domaine de la sécurité et de la santé, tandis que la concurrence livrée par les sociétés canadiennes sur le marché international favorise la croissance économique. La technologie assumant un rôle plus important que jamais auparavant en fournissant aux militaires ce dont ils ont besoin, il faut continuer d'encourager et de soutenir la recherche et le développement en matière de défense. Au fil des ans, la construction navale et la fabrication de matériel militaire a régressé quelque peu au Canada, mais nous ne pouvons pas perdre beaucoup plus de notre infrastructure industrielle de défense, particulièrement au moment où les ordinateurs et les autres produits de haute technologie sont de plus en plus essentiels à l'efficacité des militaires canadiens.

Dans la course aux nouvelles technologies, l'Armée de terre et les autres éléments des Forces canadiennes doivent cependant faire preuve de prudence dans le choix et l'achat du matériel. Nous n'avons pas toujours eu la main heureuse dans nos projets d'acquisition. Citons notamment l'achat de matériel de haute technologie comme les satellites. L'acquisition du nouvel uniforme de combat a entraîné des problèmes et des retards qui ne constituent qu'un exemple des difficultés auxquelles l'Armée de terre a été confrontée en matière d'acquisition.

Lors des travaux du Comité pendant l'étude sur la qualité de vie en 1998, bien des promesses ont été faites par les responsables du projet Habillez le soldat pour le nouvel uniforme militaire, et de nombreuses plaintes ont été formulées par le personnel subalterne au sujet des retards dans la livraison. Les unités ont finalement obtenu le nouvel uniforme de combat, mais le vêtement de camouflage adapté au climat désertique se trouve encore aux premières étapes de la production tandis que les vieux uniformes ont déjà été mis au rancart. L'Armée de terre devra être très prudente dans la gestion de ses stocks d'uniformes de combat et des autres pièces d'équipement pour s'assurer que les troupes ne manquent pas de matériel essentiel.

Néanmoins, les problèmes découlant parfois de l'acquisition du nouvel équipement ne devraient pas dissuader les militaires de rechercher les produits technologiques canadiens, particulièrement lorsque ceux-ci sont aussi bons, sinon meilleurs que ce qui est offert sur le marché international. Bien des pays alliés ont acheté des véhicules blindés légers ou VBL fabriqués au Canada, et les dispositifs dont sont dotés les véhicules Coyote ont suscité beaucoup d'intérêt à l'étranger, ce qui prouve sans l'ombre d'un doute les possibilités des industries canadiennes. Ces dernières pourront satisfaire aux exigences des militaires canadiens tant qu'elles seront en mesure d'exécuter la recherche et le développement nécessaires à la production de l'équipement pouvant être utilisé par nos alliés et nos militaires. Le Ministère doit également continuer d'appuyer la recherche et le développement en matière de défense dans le cadre de ses efforts visant à améliorer l'état de préparation de l'Armée de terre en fonction des opérations d'aujourd'hui et de demain qui nécessitent un matériel à la fine pointe de la technologie. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 10

Que le ministère de la Défense nationale continue d'appuyer activement la recherche et le développement en matière de défense et de collaborer avec les industries canadiennes à la conception et à la fabrication du matériel militaire à la fine pointe de la technologie.

D. Force spéciale

Pendant qu'elle se transforme en une force très mobile et à la fine pointe de la technologie, l'Armée de terre doit tenir compte des modifications dans la doctrine et de l'expérience des forces armées des autres pays. Par exemple, l'une des caractéristiques les plus remarquables des opérations de combat menées en Afghanistan a été le recours abondant à la force spéciale qui non seulement a affronté l'ennemi sur son terrain, mais a identifié les objectifs au sol pour le compte des aéronefs de combat alliés. La collaboration s'est révélée efficace entre la force spéciale au sol qui peut désigner les objectifs et les aéronefs de combat qui peuvent les localiser.

Les opérations menées par la force spéciale en Afghanistan ont permis aux militaires canadiens de dégager certaines leçons importantes. En fait, le Canada a

affecté certains membres de sa Force opérationnelle interarmées 2 (FOI2) au sein des troupes américaines en Afghanistan. La FOI2 assume un rôle important dans la lutte contre le terrorisme au Canada. Dans notre rapport provisoire de novembre 2001, le Comité a recommandé que l'effectif de cette force soit augmenté afin que celle-ci puisse être en mesure d'intervenir à la suite d'une prise d'otages ou d'un autre acte terroriste au Canada, et de participer utilement à la lutte internationale contre le terrorisme. Le Comité se réjouit donc de la décision du gouvernement de prévoir des montants supplémentaires dans son budget de 2001 afin d'augmenter les capacités et les moyens de la FOI2.

Cependant, on ignore dans quelle mesure la FOI2 devient une force spéciale analogue à celle des États-Unis et si cette solution est souhaitable pour les Forces canadiennes qui éprouvent déjà des difficultés à obtenir les ressources et le personnel nécessaires. Même si, de toute évidence, il faut conserver la FOI2 comme une unité à haut niveau de préparation affectée à la lutte contre le terrorisme, il faudrait se pencher attentivement sur les répercussions de la participation des membres de la FOI2 à des opérations à l'étranger. En effet, il faudrait examiner à la fois les effets de cette participation sur la capacité opérationnelle de la FOI2 d'intervenir à la suite d'actes terroristes au Canada et sur la capacité du Canada de jouer un rôle utile lors des opérations menées par des forces coalisées à l'étranger. Il faudrait peut-être également tenir compte de la possibilité que la FOI2 recrute dans la police civile. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 11

Que le ministère de la Défense nationale exécute une étude sur l'avenir de la FOI2 afin de déterminer les exigences à long terme de celle-ci sur le plan des ressources, les répercussions des déploiements à l'étranger de certains des membres de cette force ainsi que les avantages et les désavantages de constituer une force spéciale canadienne analogue à celles des États-Unis et du Royaume-Uni actuellement à l'œuvre en Afghanistan; que le Ministère communique au Comité les conclusions générales de cette étude et ses décisions éventuelles sur l'opportunité d'une telle force spéciale.

E. Restructuration de la Réserve de la Force terrestre

Les efforts déployés par les forces terrestres et les autres éléments des FC pour s'adapter aux nouvelles réalités de l'environnement de combat impliquent également une transformation au sein de la Réserve. Les forces terrestres modernes, même celles d'un pays puissant comme les États-Unis, peuvent compter sur leur réserve pour disposer de militaires entraînés qui ne font pas partie à temps plein des forces régulières mais qui peuvent facilement être intégrés aux unités se préparant à un déploiement en raison d'une crise appréhendée ou réelle au pays ou à l'étranger. Au Canada, la Réserve constitue un élément important des Forces canadiennes. La Réserve de l'Armée de terre est de loin la plus importante de toutes les réserves des Forces canadiennes. En

novembre 2001, la Réserve de l'Armée de terre disposait d'un effectif de 15 326 militaires, alors que le total de réservistes au sein des Forces canadiennes s'établissait à 27 851[50]. Enfin, plusieurs réservistes ont participé à des opérations de maintien de la paix à l'étranger. Comme l'a signalé le major général (à la retraite) Lewis MacKenzie et plusieurs autres personnes à maintes occasions, les réservistes ont été tout aussi efficaces et dévoués que les membres de la Force régulière pendant ces opérations.

Cependant, les armées de terre doivent se transformer pour relever les défis du XXI[e] siècle, et leurs réserves doivent leur emboîter le pas. Puisque l'Armée de terre canadienne a l'intention de se transformer en ce qu'on appelle l'« armée de demain » au cours de la prochaine décennie pour devenir l'« armée de l'avenir » au cours de la décennie suivante, sa Réserve doit également s'adapter au nouveau contexte opérationnel.

Le 6 octobre 2000, le ministre de la Défense nationale a annoncé la revitalisation et la restructuration de la Réserve de l'Armée de terre. Il a indiqué que la restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT) s'inspirerait des recommandations du rapport de 1999 présenté par l'honorable John A. Fraser et du Plan stratégique de la RRFT rédigé par le chef d'état-major de l'Armée de terre. Il a également annoncé des mesures visant à faciliter la mise en œuvre opportune et efficace de la restructuration : porter l'effectif de la Réserve de l'Armée de terre à environ 18 500 militaires d'ici la fin de l'exercice 2005-2006; poursuivre la réflexion sur la nécessité d'établir des plans de mobilisation nationale; nommer l'honorable John A. Fraser et le major général (à la retraite) Reginald Lewis pour assurer le suivi de cette restructuration; nommer un directeur de projet pour la RRFT.

Le lieutenant général Jeffery avait alors énoncé les trois principes fondamentaux de son plan stratégique. Le premier consistait à améliorer la capacité opérationnelle de la Réserve de l'Armée de terre en fonction des modifications apportées à l'ensemble de l'Armée de terre. Comme deuxième principe, il a parlé du respect de l'institution, en ajoutant qu'il faut « en reconnaître les valeurs et accepter la vocation de la Réserve de l'Armée de terre dans le cadre d'une Armée de terre unifiée ». Le troisième principe portait sur l'administration et la consultation de tous les intervenants (notamment les membres de la Force régulière, ceux de la Réserve et les autres). Le lieutenant général Jeffery a rassuré les réservistes en leur indiquant qu'ils continueront d'avoir voix au chapitre et d'assumer un rôle clé dans la restructuration.

Le lieutenant général Jeffery a expliqué également que la restructuration comprendrait deux étapes. De 2000 à 2003, l'étape 1 de la RRFT est censée rétablir la « santé et la confiance » de la Réserve de l'Armée de terre notamment en améliorant le recrutement et en portant son effectif à 15 500 d'ici 2002. Pendant l'étape 1, le plan

---

50 Canada, Défense nationale, Comité de surveillance du ministre de la Défense nationale, Rapport sur la restructuration de la Réserve de la Force terrestre (*RRFT*), février 2002. (L'effectif de la Réserve navale s'établissait à 3 730 personnes, celui de la Réserve aérienne à 2 172, celui de la Réserve des communications à 2 010 et celui des Rangers à 3 483.)

détaillé de l'« Armée de demain » devrait être élaboré avant que cette dernière ne devienne l'« Armée de l'avenir » après 2011. Au cours de l'étape 2, qui devrait commencer en 2003-2004, les modifications seront donc apportées à la Réserve en fonction de la « nouvelle » Armée de terre dont nous disposerons.

Cependant, on s'est interrogé sur l'engagement du Ministère à l'égard de l'étape 2 étant donné que le financement est aléatoire. Publié en février 2002, le Rapport sur la restructuration de la Réserve de la force terrestre du Comité de surveillance du ministre de la Défense nationale (présidé par John A. Fraser) indiquait à la page 2 que, même si les ressources ont été affectées à l'étape 1, l'énoncé de politique du 6 octobre 2000 « ne présente pas d'engagement absolu à mener à bonne fin l'expansion de la Réserve de l'Armée de terre prévue à l'étape 2 ». Entre-temps, le lieutenant général Jeffery faisait valoir, lors d'une récente réunion de la Conférence des associations de la défense, que l'Armée de terre manquait de ressources pour s'acquitter de ses nombreux engagements. Lorsqu'il a comparu devant le Comité pour examiner la restructuration, il a déclaré clairement : « Je ne peux pas retirer plus d'argent de la Force régulière pour l'injecter dans la Force de réserve. Je marche déjà sur la corde raide [51].» En l'absence d'un engagement financier clair de la part du Ministère à l'égard de l'étape 2 de la restructuration, tout l'avenir du processus devient incertain.

Cette incertitude nous cause bien des préoccupations non seulement parce qu'elle risque de retarder la restructuration, mais également parce que la Réserve de l'Armée de terre a grandement besoin d'être revitalisée et restructurée, et qu'il ne faudrait pas l'oublier une fois de plus. Lorsque la restructuration a été annoncée en octobre 2000, on a beaucoup insisté sur la nécessité de rétablir la confiance entre la Réserve et la Force régulière. Dans le cadre de cet engagement, on a considéré qu'il était très important d'informer les intéressés sur les progrès réalisés pendant la restructuration. Compte tenu des relations souvent tendues entre la Réserve et la Force régulière par le passé, il convient de louer ces mesures. Cependant, le travail visant à rétablir la confiance est nullement terminé, et retarder longtemps la mise en œuvre de l'étape 2 constitue la dernière chose dont tous ont besoin à l'heure actuelle.

Les réservistes se sont fait promettre plus d'attention et plus de matériel bien des fois par le passé pour se retrouver devant rien, les ressources qui leur étaient destinées ayant été affectées ailleurs. Si le même scénario devait se répéter avec la restructuration annoncée il y a deux ans à peine, les sceptiques auront eu raison encore une fois, et ce sont l'Armée de terre et sa réserve qui écoperont. Des témoins et, en fait, des membres du Comité se sont dit préoccupés par l'état dans lequel se trouvent certaines unités de la Réserve de l'Armée de terre. Ils ne sont nullement rassurés par le fait que, en cas d'urgence au Canada ou à l'étranger, ces unités fourniront tout le personnel disponible. En résumé, la revitalisation de la Réserve l'Armée de terre doit se poursuivre le plus rapidement possible, sinon la situation continuera de se détériorer. Le Comité recommande donc :

---

[51] Lieutenant général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 19 mars 2002.

RECOMMANDATION 12

Que le ministère de la Défense nationale s'engage le plus rapidement possible à financer l'étape 2 de la restructuration de la Réserve de la Force terrestre afin que sa revitalisation et sa restructuration puissent se poursuivre selon ce qui est prévu actuellement.

Même si la restructuration de la Réserve de l'Armée de terre est cruciale, il ne faudrait pas négliger la Réserve navale ni la Réserve aérienne même si leurs effectifs respectifs sont moins importants. La Réserve navale joue un rôle important au sein de la Marine canadienne lors des déploiements à l'étranger et, particulièrement, lors des activités de protection des eaux côtières canadiennes, puisque la plupart des membres de l'équipage à bord des navires de défense côtière sont des réservistes. Quant à eux, les membres de la Réserve aérienne occupent des postes clés au sein de la Force aérienne. Certains pilotes sont des réservistes, mais certaines unités de soutien, qui sont essentielles lors des déploiements de la Force aérienne au pays et à l'étranger, comptent beaucoup sur les membres de la Réserve aérienne. Leurs homologues au sein de la Réserve des communications apportent également une contribution importante à la capacité opérationnelle des Forces canadiennes. Les Rangers constituent un autre élément clé de la Réserve, particulièrement lors des opérations dans le Nord canadien. Le Comité suppose que les autres éléments de la Réserve seront également revitalisés afin que les Forces canadiennes puissent maintenir une capacité opérationnelle élevée.

La protection des emplois des réservistes affectés à des situations d'urgence comme un conflit international constitue une mesure susceptible d'assurer que la Réserve peut favoriser efficacement l'état de préparation. Même si ces rappels se produisent et se produiront, espérons-le, rarement, une telle mesure de protection encouragerait les réservistes à se rapporter sans s'inquiéter des effets de leur absence sur leur emploi. Elle contribuerait à garantir aux commandants et aux planificateurs militaires qu'un nombre important de réservistes pourrait être mobilisé dans une situation d'urgence, ce qui assurerait un niveau élevé de la capacité opérationnelle des unités déployées. La protection des emplois des réservistes lors d'une situation d'urgence importante a été l'une des modifications proposées à la *Loi sur la défense nationale* dans le projet de loi C-42 présenté à la suite des événements du 11 septembre, ainsi que dans le projet de loi C-55 amendé qui a été déposé en avril 2002. Le Comité appuie vigoureusement une telle mesure de protection ainsi que les efforts soutenus de la part du Ministère et, particulièrement, du Conseil de liaison des Forces canadiennes visant à encourager les employeurs à libérer les réservistes pour qu'ils puissent participer aux exercices militaires et à la formation. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 13

Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée le plus rapidement possible pour assurer la protection des emplois des réservistes mobilisés pendant une situation d'urgence importante comme un conflit, et que les efforts soient poursuivis, notamment par le Conseil

de liaison des Forces canadiennes, afin d'encourager les employeurs à libérer les réservistes pour qu'ils participent aux exercices militaires avec la protection des emplois.

F. Engagement du Canada à participer aux forces multinationales

La revitalisation de la Réserve de l'Armée de terre, la transformation de l'Armée de terre et la modernisation du matériel sont les éléments clés qui assureront l'état de préparation des forces terrestres canadiennes. Certains pourraient faire valoir que l'Armée de terre n'accuserait pas un retard sur le plan de la formation au combat si le Canada avait participé à moins d'opérations de maintien de la paix au cours des dernières années. D'autres pourraient prétendre qu'il serait inutile de suivre le rythme de tous les progrès technologiques se rapportant au champ de bataille si l'Armée de terre ne se concentre que sur les missions de maintien de la paix. Cependant, la différence entre les opérations de combat et le maintien de la paix est devenue si floue qu'il serait imprudent de déployer des casques bleus incapables de se défendre lorsqu'un cessez-le-feu est transgressé. Il serait également inefficace de conserver des troupes de combat très entraînées qui ne pourraient pas mener à bien les missions de maintien de la paix essentielles aux efforts visant à prévenir l'instabilité internationale.

Des soldats du Groupement tactique du 3e Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PPCLI) escaladent les montagnes à l'est de Gardez en Afghanistan.

En outre, les Canadiens veulent que leur pays apporte une contribution utile aux efforts multinationaux visant à rétablir la paix dans les régions aux prises avec des conflits, qu'il s'agisse d'opérations de combat ou de missions de maintien de la paix. Précisant qu'il est un expert en politique étrangère plutôt qu'un spécialiste des questions militaires, le professeur Denis Stairs de l'Université Dalhousie convient que c'est l'Armée de terre qui « a le plus besoin d'une attention immédiate ». Cependant, il explique que c'est elle qui doit assumer l'essentiel du fardeau parce que « les dirigeants politiques et l'ensemble des Canadiens s'attendent à ce que le Canada soit toujours prêt à répondre à l'appel des Nations Unies, des États-Unis ou de l'OTAN à n'importe quel endroit où l'on a besoin de lui[52] ».

Ces attentes constantes peuvent mener les militaires à l'épuisement si cette situation n'est pas gérée correctement. Cependant, notre pays a répondu à l'appel tellement souvent par le passé que les Canadiens et les pays alliés s'attendent à ce que

---

52 Professeur Denis Stairs, *Délibérations*, 19 novembre 2001.

les Forces canadiennes participent aux efforts multinationaux toutes les fois qu'on le leur demande. Cette attitude est naturelle puisque notre pays reconnaît que la stabilité internationale ne peut pas se détériorer jusqu'au point de restreindre les droits, les libertés et le bien-être économique des citoyens du Canada et des autres pays.

L'appui énergique que le Canada apporte à la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente au service des Nations Unies (BIRFA) révèle que la stabilité internationale lui tient à cœur. Cette brigade a été constituée dans la foulée des problèmes auxquels a été confrontée la mission des Nations Unies au Rwanda qui n'avait pu empêcher la tuerie en 1995. Plusieurs pays, y compris le Canada, la Finlande, la Pologne et la Suède, se sont engagés à fournir le personnel permettant de constituer à brève échéance une brigade d'entre 4 000 et 5 000 casques bleus. Le Canada a affecté à la BIRFA un groupement tactique et sept officiers d'état-major comme personnel d'appoint.

Lorsque le récent conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée a finalement pris fin grâce à un accord de cessez-le-feu, le Canada a pu participer aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui ont contribué à rétablir la paix dans la région. La brigade canadienne affectée au sein de la BIRFA était prête à fournir des militaires dans le cadre des missions de maintien de la paix. Lorsque deux pays parviennent finalement à un accord de cessez-le-feu après un violent conflit, les casques bleus doivent souvent être déployés rapidement afin d'empêcher la reprise des hostilités. C'est ainsi que la BIRFA joue un rôle important en permettant à la communauté internationale d'intervenir rapidement lorsqu'un conflit prend fin ou lorsque des tensions menacent d'enflammer une région.

G. Nécessité d'une capacité de transport maritime

Que les troupes canadiennes soient déployées sous l'égide de la BIRFA, de l'OTAN ou d'une force multinationale contre le terrorisme international, il faut toutefois transporter ces troupes et leur matériel jusqu'à la zone d'opérations. Pendant la guerre froide, d'importantes troupes canadiennes étaient en sol européen. Il était donc possible de déployer le personnel et le matériel à une autre zone d'opérations. Sauf pour les militaires déjà affectés aux opérations de combat ou de maintien de la paix, presque tout le personnel et le matériel militaires canadiens se trouvent au Canada aujourd'hui et doivent être transportés rapidement lorsque leur présence est nécessaire dans une région du monde. Lorsque la conjoncture est idéale, le transport des troupes, de leur matériel et de leur équipement est une tâche difficile. Étant donné les ressources restreintes du Canada et les grandes distances à franchir, la tâche se complique et entraîne des coûts supplémentaires.

Par exemple, la Marine canadienne ne dispose plus que de deux ravitailleurs qui pourraient à la rigueur transporter de petites quantités de matériel et un certain nombre de militaires. Cependant, elle a désespérément besoin de ces navires pour acheminer le carburant et le matériel dont les frégates et les destroyers ont besoin pendant leur long

séjour sur les océans. De plus, la fin de la durée utile de ces deux ravitailleurs approche à grands pas. Ceux-ci devront donc être remplacés dans un proche avenir, sinon la capacité de la Marine canadienne de participer à de longs déploiements en mer sera considérablement restreinte. Les frégates et les destroyers canadiens peuvent être ravitaillés en mer par des navires de soutien des marines alliées, particulièrement lors des opérations des forces coalisées Cependant, le Canada ne peut pas toujours se fier à ce que les navires de soutien étrangers seront au bon endroit au moment opportun pour ravitailler nos frégates et nos destroyers. De plus, comme l'a expliqué le contre-amiral Ron Buck, chef d'état-major de la Marine, une marine peut affecter ses navires de soutien au ravitaillement des navires de guerre d'une marine alliée si elle sait qu'on lui rendra le même service lorsque ses navires de guerre se retrouveront dans la même situation ultérieurement.

En fait, il est possible de combiner ces deux capacités. Lorsque le Canada a entrepris sa première opération de maintien de la paix importante, c'est-à-dire à Suez en 1956, l'Armée de terre a pu compter sur le porte-avions NCSM *Magnificent* pour transporter ses véhicules jusqu'à la zone d'opérations, mais aucun des navires de guerre d'aujourd'hui ne peut assumer ce rôle. Par conséquent, la seule solution consiste à louer des navires de charge ou de l'espace à bord de ceux-ci pour pouvoir acheminer les véhicules et le matériel. L'expérience du Canada à cet égard n'a pas toujours été heureuse, comme nous avons pu le constater en 2000 lorsque les militaires canadiens ont dû arraisonner du GTS *Katie* qui, en raison de différends contractuels, est arrivé en retard au port pour décharger les véhicules et les armes revenant d'outre-mer. Si le différend contractuel s'était produit avec un navire de charge transportant des véhicules et du matériel canadiens à destination de l'étranger, on peut facilement imaginer comment un tel retard et une telle situation ambiguë auraient pu mettre en péril le succès de la mission et miner la réputation du Canada. Par conséquent, il y a des arguments en faveur de l'acquisition par la Marine canadienne de navires rouliers pouvant transporter les camions, les véhicules de combat et l'équipement dont ont besoin les forces terrestres qui se déploient à l'étranger lors d'une opération de maintien de la paix ou de combat.

En se dotant de quelques navires de transport militaires, le Canada ne serait pas complètement à la merci des caprices de l'industrie du transport maritime. On aurait encore recours aux navires de charge de la marine marchande, mais au moins le matériel essentiel des forces terrestres, comme les systèmes d'armes, serait acheminé en toute sécurité à bord de navires militaires canadiens. En raison de l'omniprésence de la menace terroriste, il faut envisager la possibilité que des armes transportées à bord de navires de la marine marchande puissent se retrouver entre les mains de personnes non autorisées. Quels que soient le nombre et la fréquence des déploiements des forces terrestres, on pourrait recourir abondamment à ces nouveaux navires de soutien car ils pourraient également assurer l'avitaillement en carburant et le réapprovisionnement des navires de guerre canadiens au large de nos côtes ou outre-mer.

Les navires ayant besoin d'une maintenance importante régulièrement et de radoub à quelques années d'intervalle, il faudrait au moins acquérir trois nouveaux

ravitailleurs pour procurer à la flotte la souplesse nécessaire. Comme nous disposons de seulement deux navires de ravitaillement, il nous est impossible de mener les opérations de ravitaillement sur l'une des côtes canadiennes pendant de longues périodes, parce que l'un de ces navires fait l'objet d'un radoub. Le NCSM *Protecteur* de la côte Ouest a fait l'objet d'un radoub pendant que le NCSM *Preserver* a sillonné le golfe arabo-persique pendant plusieurs mois. Autrement dit, notre capacité d'appuyer un groupe opérationnel naval loin du territoire canadien est par conséquent très limité, étant donné que notre flotte ne dispose actuellement que de deux navires de ravitaillement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement approuve l'octroi de crédits pour l'acquisition, échelonnée sur dix ans, d'au moins deux navires de ravitaillement rouliers afin de procurer une capacité de transport maritime stratégique lors des déploiements à l'étranger et de remplacer les deux ravitailleurs dont dispose actuellement la flotte.

Comme nous le soulignons dans la partie C, les industries canadiennes ont contribué et continuent de contribuer considérablement à la capacité opérationnelle des Forces canadiennes en fabriquant du matériel dont la qualité est égale et souvent supérieure à ce que produit le marché mondial. En fait, les frégates de la classe Halifax sont des navires de guerre à la fine pointe de la technologie qui sont capables de mener des opérations avec les porte-avions de la marine américaine et les autres bâtiments ultra-modernes. Le Canada doit déployer tous les efforts nécessaires pour conserver ses capacités en matière de construction navale afin de maintenir une assise industrielle solide qui pourra fournir aux Forces canadiennes la majeure partie du matériel dont elles auront besoin. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 15

Que les nouveaux navires de ravitaillement et autres bâtiments destinés à la Marine canadienne soient construits dans les chantiers navals canadiens pour appuyer les efforts visant à conserver les capacités de notre pays en matière de construction navale et à maintenir une assise industrielle dans le domaine de la défense en général.

H. Transport aérien stratégique et tactique

Cependant, il y a des circonstances où le temps compte et bien qu'une partie du matériel puisse être acheminé par mer, les militaires et la majeure partie de leur équipement doivent être transportés par air afin que les troupes puissent entreprendre le plus rapidement possible leurs opérations de combat ou de maintien de la paix. Le Canada possède une capacité restreinte en matière de transport aérien stratégique et

tactique. Il dispose d'une flotte de 32 C-130 Hercules, dont 19 ont été achetés dans le milieu des années 1960, et de cinq Airbus A-310, que les Forces canadiennes appellent les C-150 Polaris. Les Airbus A-310 constituent l'essentiel du transport aérien stratégique des troupes et de certains équipements, mais non des véhicules. Les Hercules peuvent également être mis à contribution à cet égard même si, comme l'a signalé le chef d'état-major de la Force aérienne, leur rayon d'action ne leur permet pas d'être efficaces à ce chapitre[53].

De plus, certains des 32 C-130 sont affectés aux opérations de recherche et de sauvetage au Canada tandis que d'autres doivent faire l'objet de maintenance courante ou imprévue. Par conséquent, seuls quelques Hercules à la fois peuvent en fait effectuer du transport aérien. Les Hercules et les cinq C-150 peuvent acheminer la majeure partie du personnel et du matériel nécessaires lors des opérations à l'étranger, mais si certains de ces appareils ne sont plus utilisables temporairement, nous nous retrouvons aux prises avec des retards gênants comme ce fut le cas lors de l'opération au Timor-Oriental.

Par conséquent, l'âge de la flotte actuelle de Hercules laisse planer des doutes au sujet de la capacité du Canada de déployer efficacement des troupes dans des points chauds. En outre, il faut composer avec les retards supplémentaires en raison de la capacité restreinte de ces appareils de transporter des véhicules de combat, des camions et d'autres pièces d'équipement parce qu'ils sont trop imposants ou trop lourds. Un Hercules peut transporter un véhicule de reconnaissance Coyote, mais la tourelle doit être démontée afin que le véhicule puisse être embarqué dans l'aéronef. Le temps nécessaire au démontage et à la remise en place de l'équipement peut retarder un déploiement et nuire à son efficacité tout en compliquant la tâche du personnel. Cependant, il n'en demeure pas moins que le Coyote est aérotransportable. De plus, malgré les contraintes du Hercules sur le plan des dimensions du matériel qu'il peut contenir, cet appareil demeure un moyen de transport utile, comme le prouve sa présence dans la flotte de la plupart des forces aériennes dans le monde.

Pour accélérer les déploiements ou acheminer du matériel trop imposant ou trop lourd pour les Hercules ou les C-150, le Canada a souvent eu recours aux aéronefs de transport lourd de l'armée de l'air américaine, comme le C-17 Globemaster III, le C-5 Galaxy ou le C-141 Starlifter. Parfois, le Canada de compagnies russes, ukrainiennes ou d'autres nationalités des Antonov de fabrication russe. Il n'est pas toujours possible de louer ce type d'appareils lorsque nous en avons besoin, particulièrement parce que bien d'autres pays de l'OTAN les convoitent également lorsqu'une crise éclate. Parfois, les exigences des déploiements des forces américaines à l'étranger mettent beaucoup à contribution la flotte américaine, et certains des plus vieux aéronefs sont aux prises avec leurs propres problèmes de capacité opérationnelle. Autrement dit, le Canada peut habituellement compter sur certains appareils de transport américains pour l'aider dans ses déploiements ou pour intervenir lors de situations particulières, comme ce fut le cas

---

53 Lieutenant général Lloyd Campbell, *Délibérations*, 9 avril 2002.

pendant la tempête de verglas. Les appareils de transport américains avaient alors acheminé du matériel lourd jusqu'à certains endroits au Canada. Cependant, notre pays doit attendre son tour parce que les Américains doivent d'abord satisfaire à leurs exigences. Nous ne pouvons pas être assurés d'avoir accès aux appareils américains au moment le plus opportun.

Le recours aux avions nolisés ou aux appareils des pays alliés pour assurer le transport aérien lourd comporte des risques et des désavantages qui ont entraîné des propositions recommandant que le Canada achètent ce type d'aéronefs. Dans son rapport provisoire de novembre 2001, le Comité proposait en fait, à la Recommandation 10, que le Canada devrait « se procurer de nouveaux appareils de transport lourd pour renouveler son parc actuel afin d'avoir les moyens de transport aérien stratégique et tactique dont il a besoin » afin de déployer ses troupes rapidement et efficacement. En disposant de quelques appareils de transport lourd, le Canada dépendrait moins de ses alliés et des appareils nolisés, et il pourrait notamment mieux affirmer sa souveraineté. Par exemple, lors des missions de maintien de la paix auxquelles les forces américaines ne participent pas ou ne sont pas invitées à participer, le Canada pourrait disposer de ses aéronefs de transport lourd pour déployer ses troupes et leur équipement. Il pourrait aussi survenir des situations où il faudrait évacuer rapidement des casques bleus canadiens d'un théâtre des opérations en raison de la fin d'un accord de cessez-le-feu et d'une flambée de violence qui mettraient en péril la force de maintien de la paix. S'il disposait de ses propres appareils de transport lourd, le Canada pourrait rapidement sortir ses militaires d'une situation très dangereuse.

Comme l'a expliqué le colonel Pat Dowsett, gestionnaire du projet sur le ravitaillement en vol stratégique et du projet de recherche d'un transporteur aérien stratégique, le Ministère a examiné plusieurs options afin d'améliorer la capacité de transport aérien stratégique du Canada. Notamment, le Canada pourrait devoir décider entre acheter des aéronefs ou les louer pendant plusieurs années, éventuellement dans le cadre d'une entente de location-achat. Comme le colonel Dowsett l'a signalé cependant, il faut tenir compte des répercussions à court et à long termes de l'achat ou de la location. Il a ajouté que le Canada pouvait acheter ou louer des aéronefs pour ensuite les louer à une troisième partie pendant une brève période, lorsqu'il n'en a pas besoin dans le cadre de ses opérations, l'objectif étant de produire des recettes pour payer les frais d'acquisition et d'exploitation de ces appareils.

De telles mesures pourraient se révéler nécessaires, sinon le coût d'acquisition d'aéronefs de transport lourd pourrait entraîner des réductions dans les ressources affectées à d'autres secteurs de la Force aérienne ou pourrait éventuellement retarder le remplacement de certains appareils comme les plus vieux aéronefs Hercules. Dans une large mesure, il ne serait plus avantageux d'acheter des appareils de transport lourd si nous n'améliorons pas la capacité opérationnelle de la flotte des C-150 et des Hercules. Autrement dit, ce n'est pas uniquement une question de choisir l'un des appareils très performants que le marché offre actuellement ou offrira bientôt, mais il s'agit également de déterminer les répercussions de cette acquisition sur la capacité actuelle du Canada en matière de transport aérien.

Par conséquent, le Comité est d'avis que la Force aérienne agit sagement en continuant d'examiner les besoins et les capacités de sa flotte d'aéronefs de transport ainsi qu'en se penchant sur toutes les solutions possibles. Par exemple, nous pourrions conserver ou remplacer l'appareil Buffalo qui doit être mis au rancart à la livraison des nouveaux hélicoptères Cormoran de recherche et de sauvetage. Si le Buffalo n'est pas remplacé, il faudra peut-être affecter certains Hercules aux opérations de recherche et de sauvetage sur la côte Ouest du Canada, ce qui mettra éventuellement davantage de pression sur notre flotte d'aéronefs de transport. De plus, l'avion de transport lourd est trop gros pour participer efficacement aux opérations de recherche et de sauvetage. Il faudra donc se doter d'une version moderne du Hercules ou d'un appareil analogue, quelle que soit la décision prise concernant le transport aérien stratégique.

En résumé, notre capacité de transport aérien stratégique et tactique nous cause des problèmes. Si le Canada veut continuer à pouvoir déployer le plus rapidement possible la plupart sinon la totalité de son personnel, de son matériel et de son équipement à l'étranger, il faudra sous peu prendre une décision sur l'opportunité d'améliorer cette capacité. Grâce à l'acquisition d'un aéronef de transport lourd, les Forces canadiennes pourront certes se déployer plus facilement dans un point chaud du monde et participer aux efforts multinationaux visant à rétablir la stabilité internationale, satisfaisant ainsi aux attentes des citoyens du Canada et des autres pays. Que nous décidions d'acquérir ou de ne pas acquérir des aéronefs de transport lourd, il faudra, dans quelques années, remplacer au moins une partie de notre flotte d'appareils de transport aérien. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 16

Que le Canada fasse l'acquisition d'aéronefs de transport lourd et remplace les vieux modèles afin de s'assurer que sa capacité de transport aérien stratégique et tactique lui permettra de déployer rapidement et efficacement le personnel et le matériel nécessaires dans le cadre des opérations à l'étranger.

I. Logistique

Acheminer des troupes et leur équipement dans un point chaud du monde est une chose, poursuivre les opérations pendant des semaines, voire des mois, en est une autre. Napoléon aurait déjà dit que « les amateurs parlent de stratégie alors que les professionnels parlent de logistique ». On ne soulignera jamais assez l'importance de la logistique pour toute organisation militaire. Une fois que les troupes et l'équipement ont atteint leur destination outre-mer, par voie aérienne ou maritime, il faut établir une chaîne d'approvisionnement stable entre le Canada et la zone des opérations. À l'heure actuelle, la flotte d'avions de transport du Canada constitue le principal lien entre les troupes terrestres et leurs sources d'approvisionnement en sol canadien. Une fois que les troupes et l'équipement sont en place, les avions doivent continuer de faire des allers-retours pour transporter le matériel nécessaire et renouveler les stocks. En l'absence d'une

capacité stratégique de transport naval, il est possible d'obtenir de l'espace sur des navires commerciaux pour expédier du matériel.

Les forces terrestres requièrent beaucoup de matériel pour mener leurs opérations. Elles ont besoin de munitions, d'équipement de communication, de pièces de rechange pour les véhicules, de nourriture et d'une foule d'autres articles. Bien que certains articles puissent être fournis par les partenaires d'une coalition, les Canadiens frémissent à l'idée de voir leurs troupes dépendre des alliés pour obtenir des articles essentiels, ne serait-ce qu'en attendant l'arrivée du matériel en provenance du Canada. Les retards dans la livraison de matériel et d'équipement aux troupes déployées en Afghanistan a soulevé des inquiétudes dans la population canadienne, notamment chez les familles des soldats. En raison des quantités considérables d'articles nécessaires et de l'énorme pression imposée aux ressources de transport des forces canadiennes et alliées, il n'est pas possible de livrer simultanément le matériel et les troupes dans un théâtre d'opérations. Toutefois, il faut déployer des efforts pour veiller à ce que les troupes canadiennes reçoivent la majorité de leur matériel le plus rapidement possible.

Étant donné que les Forces canadiennes disposent d'une capacité de transport aérien et maritime limitée pour acheminer du matériel aux unités déployées, notamment en affrétant des navires commerciaux, la disponibilité du matériel ici-même au pays et la privatisation de nombreuses composantes de la chaîne d'approvisionnement et des services d'appui soulèvent des inquiétudes. Au fil des ans, divers rapports du Bureau du vérificateur général et certains observateurs ont émis des doutes quant à la capacité des Forces canadiennes à fournir l'appui logistique nécessaire aux unités déployées pendant des périodes prolongées. Les problèmes survenus vers la fin des années 1990 au sujet de la livraison de divers articles des uniformes de combat ne sont que quelques-unes des situations qui ont par le passé suscité des inquiétudes en matière de soutenabilité. La pénurie de pièces de rechange ou les retards pour les acheminer dans les zones d'opérations peuvent avoir de sérieuses conséquences sur l'état de préparation des troupes, sans compter les effets sur leur moral.

Il arrive que des véhicules et des aéronefs ne soient pas opérationnels jusqu'à l'arrivée de pièces de rechange pour des composantes mineures mais néanmoins cruciales. Le prélèvement de pièces sur des aéronefs ou des véhicules en état de marche pour en faire fonctionner d'autres ne fait qu'aggraver le problème plutôt que le régler. Des études récentes menées par l'armée des États-Unis ont fait ressortir l'impact négatif de cette pratique sur le moral et l'état de préparation du personnel. Il est essentiel de maintenir des stocks suffisants afin d'éviter la cannibalisation des pièces et les longues périodes pendant lesquelles il est impossible de réparer l'équipement en raison du manque de pièces de rechange.

Il y a certains avantages à appliquer le principe du « juste à temps » pour fournir aux unités le matériel au moment où elles en ont besoin. Toutefois, la nature des opérations de combat et la nécessité d'assurer la livraison rapide du matériel au moment opportun font que des quantités considérables de munitions et d'autres articles doivent

être conservés et préparés en vue de leur livraison. Les soldats qui manquent de munitions dans une zone d'opérations de combat ne peuvent pas se permettre d'attendre que des contrats soient accordés pour la fabrication de nouvelles munitions. Il ne faut pas réduire les stocks de matériel essentiel par simple souci d'économie. Si nos troupes n'ont pas suffisamment de munitions pour la conduite efficace des opérations d'entraînement et de combat, cela équivaudra à économiser un dollar pour en dépenser mille.

Nous nous intéressons à la gestion de la chaîne d'approvisionnement des Forces canadiennes et à la capacité de ces dernières à livrer le plus rapidement possible du matériel et des pièces de rechange aux unités en déploiement, et nous espérons pouvoir étudier cette question plus en détail. Les avantages reliés à la privatisation de diverses composantes de la chaîne d'approvisionnement et de divers services d'appui n'ont pas encore été établis. La privatisation de certains services de soutien, notamment les services alimentaires destinés aux troupes déployées dans des théâtres d'opérations comme la Bosnie, s'est jusqu'ici avérée prometteuse. Avec la privatisation de services de soutien, on craint que la détérioration de la situation et le recours nécessaire aux opérations de combat dans les zones concernées n'entraînent le départ d'employés civils et donc l'abandon possible de certains services essentiels. Il est impératif de veiller à ce que des plans de secours soient clairement établis à cet égard. Il sera crucial de disposer des ressources nécessaires pour assurer la sécurité et la stabilité des fonctions de la chaîne d'approvisionnement dans le cadre des déploiements dans des points chauds du monde et des déploiements de longue durée.

En somme, la logistique est un élément crucial et souvent négligé qui joue un rôle de premier plan dans la capacité des forces terrestres à effectuer des missions de maintien de la paix et d'autres types d'opérations. Ces forces ont besoin de matériel en quantité considérable et d'une panoplie d'armes et d'appareils de communication. Toutefois, le maintien d'une armée efficiente ne constitue qu'un seul aspect de la question. Il est en effet essentiel de maintenir également un niveau élevé de préparation opérationnelle pour les forces navales et aériennes, avec ce que cela comporte d'exigences en matière d'équipement sophistiqué et de logistique. Dans certains cas, les forces terrestres ont besoin de l'appui des forces navales et aériennes pour bien s'acquitter de leurs missions alors qu'en d'autres occasions, le Canada peut uniquement affecter des forces navales ou aériennes à une campagne multinationale visant à rétablir la paix dans une région donnée du monde. À titre d'exemple, la Marine canadienne a largement contribué aux efforts de la communauté internationale pour faire respecter les sanctions des Nations Unies contre l'Iraq en plus de jouer un rôle de soutien important lors de la campagne du Kosovo menée par l'OTAN en 1999. Les opérations qui se déroulent actuellement dans la mer d'Arabie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international est un autre exemple de la participation des forces navales.

J. Force maritime

La force navale du Canada a été en mesure de contribuer efficacement aux efforts internationaux de maintien de la paix non seulement en comptant sur le dévouement et le

professionnalisme des équipages de ses navires et de ses aéronefs de surveillance mais aussi grâce à la qualité d'une grande partie de son équipement. Comme l'ont mentionné des témoins, la Marine est relativement mieux équipée que l'Armée et la Force aérienne parce qu'elle récolte les fruits des efforts déployés dans les années 1980 et 1990 pour la doter d'une flotte de bâtiments modernes. Les 12 nouvelles frégates mises en service dans les années 1990 sont équipées d'armement et de matériel de communication à la fine pointe et leur interopérabilité avec les groupes opérationnels aéronavals de la marine des États-Unis a été démontrée à maintes reprises. Grâce au Projet de modernisation des navires de classe Tribal (MNCT), la modernisation des quatre destroyers de classe Tribal permet à ces navires de prendre part efficacement à des opérations de l'OTAN ou à d'autres initiatives multinationales. Comme elle l'a démontré peu après les attaques du 11 septembre, la marine canadienne peut déployer des navires dans n'importe quelle région du monde sur bref préavis, sans devoir installer des armes à la hâte comme ce fut le cas en 1990 lorsqu'elle a déployé des bâtiments dans le golfe arabo-persique. De nombreuses inquiétudes persistent néanmoins au sujet de l'état de préparation opérationnelle de la force navale du Canada.

Le NCSM *Ottawa* a quitté le 17 février 2002 pour se joindre aux navires canadiens déjà déployés dans la mer d'Arabie, dans le cadre de l'opération Apollo.

D'abord, les longues affectations en mer étant éprouvantes pour les équipages, il est essentiel que la Marine examine continuellement les questions liées à la qualité de vie sur les navires et qu'elle s'efforce d'offrir les meilleures conditions possibles au personnel. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre portant sur le personnel, les questions reliées à la qualité de vie ont une incidence sur le recrutement et le taux de maintien des effectifs. Bien que la Marine semble avoir atteint bon nombre des objectifs de sa campagne de recrutement actuelle, la situation à cet égard doit être suivie de près. Le Canada dispose d'une flotte de navires de combat très limitée; le fait qu'un navire comme le destroyer NCSM *Huron* ait un équipage réduit et soit constamment tenu à quai afin de fournir suffisamment de personnel aux navires de la côte du Pacifique constitue évidemment une source d'inquiétude. En raison du temps nécessaire à la formation des recrues et de l'impact des affectations prolongées en mer sur les membres du personnel et leurs familles, la Marine doit accorder une attention particulière à l'aspect de la qualité de vie et intensifier ses efforts de recrutement.

Bien qu'elles soient relativement récentes, les frégates, comme tout navire de combat, devront inévitablement subir des travaux de révision dans un avenir prochain; leurs armes et leur matériel de communication devront être mis à niveau pour tenir compte des derniers progrès technologiques. Notre fierté de disposer de navires qui peuvent être déployés côte à côte avec ceux de la force navale la plus avancée au

monde, celle des États-Unis, pourrait s'estomper au cours des prochaines années si la mise à niveau nécessaire des frégates est retardée en raison du budget limité de la Défense nationale. Il faut que la flotte de navires de combats du Canada soit en mesure de remplir son rôle en dépit des progrès technologiques réalisés dans cet environnement hautement sophistiqué qu'est la guerre navale moderne. Du même coup, il ne faut pas négliger l'entretien de ces navires au nom de la réduction à court terme des coûts, car des pannes mécaniques nous empêcheront d'y faire appel au moment où nous en aurons réellement besoin.

Comme l'a souligné le contre-amiral (à la retraite) Moore, de l'Association des Officiers de la Marine du Canada, nous ne pouvons pas nous permettre de laisser les frégates et les autres navires de combat se détériorer au point d'atteindre le niveau de désuétude gênant qui caractérisait notre flotte dans les années 1970 et 1980. À cette époque, nos navires constituaient plus souvent un fardeau qu'un atout pour l'OTAN et d'autres forces multinationales. S'il veut éviter de se trouver à nouveau dans cette situation et conserver sa capacité d'apporter une contribution importante aux initiatives multinationales, le Canada devra s'engager au moment opportun à réaliser la mise à niveau de ses frégates.

La modernisation, voire le remplacement, des quatre destroyers de classe Tribal sera une question de plus en plus préoccupante au cours des prochaines années. Grâce au projet MNCT, ces navires possèdent des capacités de défense antiaérienne, de commandement et de contrôle qui augmenteront l'efficacité des opérations menées par les groupes opérationnels dont ils font partie. Il faudra bientôt décider de procéder une fois de plus à la mise à niveau de l'équipement à bord de ces navires ou alors de les remplacer, cette dernière option pouvant s'avérer la plus rentable compte tenu de l'âge des destroyers. Puisque le Canada ne dispose que de 12 frégates et 4 destroyers pour apporter une contribution valable aux initiatives internationales de maintien de la paix et pour patrouiller les eaux canadiennes, il ne peut pas se permettre de laisser les destroyers de classe Tribal se détériorer et ne pas les remplacer par la suite. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 17

Que le projet de remplacement des quatre destroyers de classe Tribal par de nouveaux navires de combat dotés de capacités supérieures de commandement et contrôle ainsi que de défense antiaérienne soit mis en branle.

Nous recommandons également :

RECOMMANDATION 18

Que la modernisation et la remise en état à mi-vie des 12 frégates se voient accorder une grande priorité pour éviter que les capacités navales du Canada ne tombent au niveau de désuétude qui a si souvent été noté dans le passé.

La capacité de la Marine sera également accrue en temps voulu grâce à l'ajout de quatre sous-marins de classe Victoria acquis récemment du Royaume-Uni pour remplacer les bâtiments de classe Oberon. Cette nouvelle flotte permettra éventuellement à la force navale d'améliorer considérablement sa capacité sous-marine et l'aidera à respecter ses engagements en matière de défense du Canada et d'opérations multinationales. Le terme « éventuellement » est utilisé ici en raison des retards qui ont marqué la préparation des sous-marins en vue de leur traversée de l'Atlantique après des années de mise au rancart, ce qui a retardé la formation des équipages et les travaux ayant pour but d'adapter les navires aux opérations canadiennes. Nous reconnaissons qu'il faut un certain temps pour rétablir le niveau opérationnel d'appareils sophistiqués et réitérons qu'il faut donner la priorité à la sécurité des équipages affectés au transfert des sous-marins vers le Canada et à la formation du personnel, tout en s'assurant que les navires sont opérationnels. Cependant, nous avons bon espoir que la Marine pourra régler les problèmes techniques dans les meilleurs délais afin que les sous-marins puissent apporter une importante contribution à la capacité navale du Canada, conformément à l'objectif poursuivi lors de l'achat des bâtiments auprès du Royaume-Uni.

K. Aéronefs maritimes

Notre flotte de navires de surface est dans l'ensemble en bon état et notre capacité opérationnelles sous-marine sera, nous l'espérons, améliorée dans un proche avenir. Par contre, l'état de nos aéronefs maritimes continue de soulever beaucoup d'inquiétude, en particulier celui des hélicoptères Sea King. Depuis les années 1960, ces hélicoptères sont utilisés à partir des frégates, des destroyers et d'autres navires. Or, comme tout autre aéronef ayant rendu de fiers services, il vient un temps où il faut absolument le remplacer.

Il faut d'abord mentionner que les Sea King ont été conçus principalement pour la lutte anti-sous-marine. Cependant, dans le contexte de l'après-guerre froide, l'équipement électronique à bord des hélicoptères maritimes modernes est davantage utilisé à la surveillance en surface et aux opérations côtières qu'à la surveillance sous-marine. Dotés d'équipement à la fine pointe, les hélicoptères maritimes améliorent considérablement la capacité de surveillance des navires de surface. Le remplacement des Sea King est toutefois nécessaire car la cellule des appareils porte le poids des années et le nombre

d'heures de travaux d'entretien nécessaires pour chaque heure de vol continue d'augmenter. La Force aérienne, qui exploite les Sea King, a déployé beaucoup d'efforts pour s'assurer que les hélicoptères pourront voler de façon sécuritaire pendant les années qui mèneront au choix et à l'acquisition des nouveaux aéronefs. Le Sea King ne comporte pas uniquement des composantes qui datent d'une quarantaine d'années, ayant été équipé de nouveaux moteurs et de nouvelles boîtes de transmission.

Néanmoins, étant donné que le personnel affecté au Sea King est plus jeune que l'aéronef et que les coûts d'entretien des vieux appareils finissent par atteindre un niveau tel qu'il est plus logique d'en acquérir de nouveaux, le remplacement de ces hélicoptères ne doit pas être retardé davantage. En dépit des assurances données à maintes reprises au sujet de la sécurité des Sea King, l'utilisation d'aéronefs aussi vieux continue de soulever beaucoup d'inquiétude. D'ailleurs, il est absurde de disposer de frégates possédant une capacité égale sinon supérieure à celle de navires semblables des forces navales étrangères mais qui soient équipées d'hélicoptères vieux de 40 ans qui ne peuvent pas toujours être réparés. Il est vrai que les Sea King se sont avérés efficaces dans le cadre des opérations menées dans la mer d'Arabie et ailleurs, mais ces réalisations sont en grande partie attribuables au dévouement et au travail acharné des équipages et du personnel d'entretien. À la lumière de la mise au rancart récente des T-33 et de la majorité des avions d'entraînement Tutor, le Sea King constitue sans l'ombre d'un doute, avec certains modèles moins récents du Hercules, le plus vieil aéronef de toute la flotte d'appareils des Forces canadiennes.

Maintenant que le gouvernement a finalement décidé de procéder à l'acquisition de nouveaux hélicoptères maritimes, le Comité craint fortement que le processus de sélection et d'acquisition des nouveaux appareils ne prenne trop de temps. Le Comité ne possède pas les connaissances qui lui permettraient d'établir si les nouveaux hélicoptères offriront un rayon d'action suffisant, des performances adéquates par temps chaud et d'autres caractéristiques jugées nécessaires à la conduite efficiente des opérations. Nous ne doutons pas que les Forces canadiennes ont mis à profit l'expérience acquise au cours de plusieurs décennies d'utilisation d'hélicoptères maritimes pour établir avec soin les exigences techniques de l'appareil et de son équipement en fonction des besoins opérationnels du Canada. Nous avons cependant moins confiance dans le processus d'attribution des contrats adopté pour réaliser l'acquisition des nouveaux appareils.

Certains témoins ont mis en doute la nécessité de créer deux contrats dans le cadre du projet d'acquisition des hélicoptères maritimes, soit un contrat pour l'appareil et un autre pour l'équipement électronique de bord. Deux contrats distincts seront également accordés pour les services d'entretien liés à chacune de ces composantes. Le fait d'accorder deux contrats pour le même projet risque de compliquer l'intégration de l'équipement électronique au nouvel appareil. Bien que certaines personnes au sein du Ministère aient fait valoir que cette approche permettra au Canada d'obtenir le meilleur hélicoptère et le meilleur équipement au meilleur prix possible, nous craignons surtout que la complexité du processus d'acquisition ne se traduise par d'autres retards. Les délais nécessaires pour la conception et la livraison de nouveaux uniformes dans le cadre

du projet Habillez le soldat n'inspirent pas confiance et ne portent pas à croire que le processus d'acquisition permettra de prendre livraison des nouveaux hélicoptères maritimes dans les meilleurs délais.

Même en supposant que tout se déroule comme prévu, il faudra un certain temps pour intégrer les nouveaux appareils à la flotte de la Force aérienne et assurer la formation des pilotes et des techniciens d'entretien. Le nouvel hélicoptère de recherche et de sauvetage, le Cormorant, commence à peine à sortir d'usine et le remplacement complet des vieux Labrador prendra encore un certain temps. En outre, les nouveaux appareils Cormorant possèdent relativement peu d'équipement électronique en comparaison des systèmes de mission sophistiqués qui formeront la majeure partie de la capacité opérationnelle des nouveaux hélicoptères maritimes. Par conséquent, on ne peut pas présumer qu'une mise en service relativement aisée des nouveaux appareils de recherche et de sauvetage signifiera qu'il sera aussi facile de donner aux nouveaux hélicoptères maritimes leur pleine capacité opérationnelle.

En somme, il est clair qu'il s'écoulera de nombreuses années avant que les nouveaux hélicoptères maritimes soient opérationnels et que tous les appareils Sea King aient été mis au rancart. La livraison au Canada de la première cellule marquera certainement une étape importante, mais le processus sera loin d'être terminé en raison de l'installation subséquente de l'équipement électronique et des systèmes de mission. Le Ministère devra par conséquent administrer le processus d'acquisition avec le plus grand soin possible afin d'éviter tout retard supplémentaire. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 19

Que l'on accélère le processus de sélection et d'acquisition de la cellule (ou véhicule de base) et de l'équipement électronique du nouvel hélicoptère maritime afin d'assurer le remplacement de tous les appareils Sea King avant la fin de la présente décennie.

Lorsqu'une flotte de vieux aéronefs approche la fin de sa durée utile, les planificateurs en matière de défense ont tendance à hésiter avant de doter les appareils d'équipement plus sophistiqué, notamment de radios ou de matériel de communication. La population considère parfois que toute dépense consacrée à de vieux aéronefs quelques mois seulement avant leur mise au rancart constitue du gaspillage. Il arrive cependant que de telles dépenses soient nécessaires pour maintenir l'exploitation sûre des vieux appareils. Étant donné l'âge avancé des Sea King et l'importance de leur capacité opérationnelle pour la surveillance des eaux canadiennes et les déploiements outre-mer, il faudra peut-être remplacer ou remettre en état une partie de leur équipement au cours des nombreuses années qui précéderont l'entrée en service des nouveaux hélicoptères. Ce serait une fausse économie, notamment sur le plan de la sécurité, que de lésiner sur les dépenses liées à l'installation de nouvel équipement sur les Sea King sous prétexte que ces appareils seront bientôt mis au rancart. Nous faisons donc la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 20

Que tous les efforts nécessaires soient déployés pour doter les hélicoptères Sea King de l'équipement mécanique, électronique ou autre qui assurera leur utilisation sûre et efficiente jusqu'à ce qu'ils soient mis hors service.

Le deuxième aéronef de surveillance du Canada, l'avion de patrouille à long rayon d'action Aurora, est deux fois moins âgé que le Sea King. Toutefois, une remise en état de l'Aurora s'impose depuis un certain nombre d'années déjà et la Force aérienne a finalement amorcé le processus, même si celui-ci se déroulera en plusieurs étapes. Il s'agit essentiellement d'une révision à mi-vie qui permettra d'exploiter l'Aurora pendant de nombreuses années encore et d'adapter son équipement électronique aux réalités de ce début de XXI^{e} siècle.

D'ailleurs, à l'instar des nouveaux hélicoptères maritimes, les Aurora révisés serviront davantage à la surveillance en surface qu'à la lutte anti-sous-marine. La révision permettra également de doter les avions d'une capacité stratégique et tactique qui répondra aux besoins de la force navale, notamment dans le cadre de ses opérations côtières, comme à ceux de la force terrestre. Certains appareils P-3 Orion de la marine des États-Unis, dont la cellule est pratiquement identique à celle de l'Aurora, ont joué un rôle de premier plan lors des opérations américaines en Afghanistan, en fournissant de l'information sur le mouvement des troupes ennemies aux contingents spéciaux et à d'autres unités terrestres. Une fois mis à niveau, l'Aurora sera en mesure de fournir le même type de renseignements aux commandants canadiens participant à divers déploiements outre-mer, notamment des opérations de maintien de la paix.

Cependant, comme cela a été le cas dans d'autres pays de l'OTAN, l'accroissement de la capacité se traduit souvent par une réduction du nombre d'aéronefs ou de navires affectés aux opérations dans le but d'aligner le coût des mises à niveau sur le budget des opérations. Au cours des dernières années, la Force aérienne a constamment réduit le nombre de types d'aéronefs composant sa flotte afin de respecter son budget d'exploitation. La mise au rancart de vieux avions d'entraînement est une chose. Par contre, la réduction envisagée du nombre d'appareils Aurora suscite inévitablement des inquiétudes. Non seulement le Canada participe à de nombreuses opérations à l'étranger dans lesquelles l'Aurora se voit confier des tâches diverses, mais le pays possède également les côtes parmi les plus longues au monde et de vastes territoires dans le Nord. À une époque où la capacité de surveillance est plus importante que jamais, la possibilité de perdre une partie de la flotte d'appareils Aurora est préoccupante. Puisque les Aurora participent souvent à des missions de recherche et de sauvetage en eaux canadiennes et en haute mer, donnant ainsi un peu de répit aux Hercules hautement sollicités qui effectuent le gros de ces missions, il existe encore plus de raisons de conserver le plus grand nombre possible d'avions Aurora. Nous recommandons :

RECOMMANDATION 21

Que les 18 avions de patrouille à long rayon d'action Aurora soient modernisés et conservés au sein de la flotte d'appareils de la Force aérienne pour qu'ils continuent à s'acquitter de leurs tâches, notamment les missions de recherche et de sauvetage et les missions de surveillance dans le Nord canadien.

L. La modernisation du reste de la Force aérienne

Au cours des audiences du Comité, certains témoins ont fait état des études entreprises par le Ministère pour établir si les véhicules aériens télépilotés (VAT) pourraient être affectés aux opérations de surveillance le long des côtes canadiennes et peut-être aux opérations outre-mer. Les VAT américains ont joué un rôle important lors des opérations en Afghanistan et il existe à l'heure actuelle une volonté accrue pour perfectionner ces véhicules afin de leur confier des missions de reconnaissance et d'autres tâches. Il reste toutefois à établir dans quelle mesure les VAT peuvent appuyer, voire remplacer, des aéronefs de reconnaissance comme l'Aurora. Pour un pays comme le Canada, qui dispose de ressources limitées, les VAT présentent certaines applications intéressantes et abordables. Toutefois, cette technologie devra vraisemblablement évoluer pendant encore quelques années avant que le Canada puisse en tirer pleinement profit.

Dans l'intervalle, on envisage de plus en plus la possibilité que d'ici 20 à 30 ans, les VAT seront en mesure d'appuyer, sinon de remplacer, les avions de chasse pilotés parce qu'ils pourront larguer des bombes ou lancer des missiles avec la même précision que les aéronefs actuels. Il faudra surveiller attentivement les progrès réalisés par les États-Unis et d'autres alliés de l'OTAN afin d'établir les avantages et les désavantages de l'introduction de cette technologie et de son utilisation éventuelle au sein de la Force aérienne du Canada.

L'ère du chasseur-bombardier piloté est cependant loin d'être terminée. La mise au point de l'avion d'attaque interarmées (JSF) par les États-Unis et leurs partenaires ainsi que d'autres projets d'avions de chasse en cours aux États-Unis et ailleurs dans le monde contribueront à fournir des capacités largement supérieures dans ce domaine au cours de la prochaine décennie. La décision du Canada de participer au projet du JSF à titre de partenaire secondaire arrive à point puisqu'elle lui permet de prendre part à un important programme de technologie de pointe qui pourrait s'avérer très avantageux pour les industries canadiennes. Cette initiative permettra également au Canada de disposer d'une foule d'options s'il décide de remplacer ses chasseurs CF-18 dans 10 ou 20 ans.

Dans l'intervalle, le Canada continue de compter sur sa flotte de chasseurs CF-18 pour apporter une contribution importante à des opérations multinationales qui ont pour but de maintenir ou de rétablir la paix et la stabilité. Les CF-18 devraient demeurer en service jusqu'en 2020 environ. Lors de la campagne au Kosovo en 1999, l'OTAN s'est

principalement servie de chasseurs-bombardiers pour créer les conditions nécessaires au déploiement de forces multinationales de maintien de la paix et ainsi rétablir l'ordre dans la région. En Afghanistan, les chasseurs-bombardiers des porte-avions américains ont joué un rôle de premier plan dans les missions de combat. Il ne fait donc aucun doute que la flotte d'avions de chasse du Canada représente un atout important que le pays peut déployer aux côtés des forces alliées lors de missions outre-mer. Dans certains cas, il vaut mieux pour le Canada que sa participation à des opérations internationales prenne une autre forme que le déploiement de chasseurs-bombardiers. En Afghanistan par exemple, on a fait largement usage d'avions de chasse embarqués en raison du manque de terrains d'aviation à proximité des zones ennemies. Dans d'autres cas, les CF-18 sont appelés à appuyer des forces terrestres canadiennes participant à une mission de maintien de la paix ou à des opérations de combat menées par une coalition.

Il faut toutefois maintenir la capacité opérationnelle des chasseurs-bombardiers CF-18 à un niveau technique élevé. Le radar et l'équipement électronique du CF-18 sont les mêmes qui se trouvaient à bord de l'appareil lors de sa livraison dans les années 1980. Or, tout le monde sait qu'il n'y a pas de comparaison possible entre la technologie informatique des années 1970 et 1980 et celle d'aujourd'hui. Bien que la cellule du CF-18 comme telle soit généralement en bon état, l'équipement électronique et le matériel de communication désuets de cet aéronef compromettent sa capacité à remplir son rôle de façon sûre et efficiente aux côtés des forces alliées en situations de combat.

Dans le but de continuer à apporter une contribution importante aux initiatives de paix internationales, le Canada a judicieusement investi dans un programme de modernisation de ses CF-18 qui permettra d'accroître la capacité du radar et du système d'armes du chasseur. Le Comité est toutefois préoccupé par le fait que le programme ne vient que de commencer et qu'il ne sera pas terminé avant 2006, et que seulement 80 des quelque 120 CF-18 canadiens seront modernisés. Il faudra entreprendre des projets de suivi dans les années subséquentes afin d'accroître davantage les capacités de l'appareil. Nous osons croire que le processus de modernisation ne subira pas de retard et que les CF-18 révisés seront remis en service à un rythme régulier pour que le Canada soit en mesure de participer le plus efficacement possible à toute opération multinationale qui pourrait s'avérer nécessaire.

Outre le fait qu'il ait finalement amorcé la modernisation de sa flotte de chasseurs, le Canada a également pris des mesures lui permettant au besoin de déployer les CF-18 de façon rapide et efficiente. Pour tirer pleinement profit des capacités accrues de cet appareil, les Forces canadiennes doivent pouvoir elles-mêmes procéder au ravitaillement en vol des chasseurs affectés à des missions outre-mer. À l'heure actuelle, la capacité de ravitaillement en vol de la Force aérienne est limitée puisque seuls quelques appareils Hercules sont dotés de l'équipement nécessaire. Toutefois, dans le cas de certains déploiements stratégiques, notamment lorsqu'il faut traverser l'océan Atlantique, les avions de transport à réaction s'avèrent plus efficaces que les Hercules pour ce type d'opération de ravitaillement car leur vitesse et leur rayon d'action supérieurs facilitent la tâche aux CF-18 et leur permettent de maintenir une bonne vitesse de croisière.

Lorsqu'elle possédait deux appareils de transport Boeing 707 adaptés au ravitaillement en vol, la Force aérienne pouvait non seulement déployer rapidement plusieurs de ses CF-18 outre-mer, mais elle était également en mesure, comme pendant la guerre du Golfe, de prêter main forte à la flotte d'avions ravitailleurs qui appuyaient les chasseurs alliés en mission opérationnelle. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement le projet qui vise à modifier deux des cinq avions de transport C-150 Polaris (appareils de type Airbus 310) de la Force aérienne pour le ravitaillement en vol. Le fait que la force aérienne de l'Allemagne procède également à ce type de modification sur ses Airbus 310 permet de réduire une grande partie des risques et des coûts associés à un projet de ce genre visant à modifier pour la première fois un type d'appareil qui n'a jamais servi au ravitaillement en vol.

Fait encore plus important, le Canada disposera, dans deux ans environ, d'une capacité tactique et stratégique de ravitaillement en vol qui lui évitera de faire appel à des avions alliés ou affrétés auprès d'une compagnie privée lorsque viendra le temps de déployer ses CF-18 outre-mer. En somme, exploités conjointement avec les CF-18 aux capacités accrues, les appareils Airbus 310 adaptés au ravitaillement en vol permettront au Canada de s'acquitter de ses engagements pour fournir une force aérienne de combat efficace dans le cadre d'opérations de l'OTAN et d'autres initiatives multinationales ayant pour but de maintenir la stabilité mondiale.

M. À propos de la planification à long terme

La période qui sépare la perte d'une grande partie de la capacité stratégique de ravitaillement en vol du Canada et le recouvrement de cette capacité dans un proche avenir rappelle beaucoup la situation de la capacité sous-marine du pays, les vieux bâtiments ayant été mis au rancart bien avant que la flotte de nouveaux sous-marins ne devienne opérationnelle. En fait, l'histoire militaire du Canada est ponctuée de nombreux cas où des capacités opérationnelles qui se sont perdues ou détériorées de façon importante ont été rétablies par la suite, mais pas nécessairement à leur niveau précédent.

L'état de préparation opérationnelle souffre inévitablement du fait que l'équipement doit demeurer en service bien après qu'il est tombé en désuétude ou que son utilisation a cessé d'être rentable. L'argent dépensé pour couvrir les coûts plus élevés relatifs à l'entretien d'aéronefs, de navires et de véhicules désuets peut avoir pour effet de réduire le budget affecté à l'achat de nouvel équipement ou ne procurer que la somme nécessaire à l'acquisition d'équipement adéquat, sans plus. Les contraintes budgétaires et le rythme des opérations continuent de donner lieu à ce genre de situations. De plus, même les grandes puissances militaires comme les États-Unis continuent d'exploiter une panoplie de vieux appareils tout en introduisant de temps à autre quelques systèmes d'armes techniquement avancés. À titre d'exemple, le vieillissement de nombreux chasseurs et avions de transport de l'armée des États-Unis suscite une certaine inquiétude chez les observateurs militaires américains.

Au Canada cependant, il y a lieu de s'inquiéter du fait que le secteur de la défense en est presque rendu au point où ses efforts pour renouveler l'équipement ne suffisent tout simplement pas à contrer les effets des retards dans les processus d'acquisition, des coûts reliés à l'utilisation d'équipement qui n'est vraiment plus à la hauteur et des dépenses insuffisantes en matière de défense. Cette situation pourrait entraîner la dégradation constante de l'état de préparation opérationnelle du Canada. En fait, les progrès technologiques sont si rapides qu'il faudra peut-être moderniser l'équipement à de nombreuses reprises au cours de sa durée utile.

Le problème auquel le Canada est confronté est qu'il devra remplacer de nombreux appareils d'importance d'ici 10 ou 15 ans et que cette obligation et la modernisation d'autres appareils nécessiteront des dépenses considérables. Comme l'a souligné le colonel (à la retraite) Brian MacDonald, président du Conseil atlantique du Canada, la partie du budget de la défense consacrée à l'achat d'équipement a diminué considérablement au fil des ans[54]. Si le Canada continue de dépenser aussi peu sur des projets d'acquisition d'équipement militaire, les Forces canadiennes devront faire face aux coûts élevés de l'exploitation de vieux appareils au-delà de leur durée utile et elles ne seront pas en mesure d'investir dans de nouvelles technologies qui permettraient d'accroître leur capacité. L'état de préparation des Forces canadiennes s'en trouvera inévitablement réduit.

---

54 Colonel (à la retraite) Brian MacDonald, *Délibérations*, 27 novembre 2001.

CHAPITRE 5 : DÉFENSE DU CANADA

A. État de préparation et défense du territoire

Améliorer, ou à tout le moins maintenir, l'état de préparation des Forces canadiennes à un niveau suffisant pour permettre le déploiement rapide et efficace des unités partout dans le monde est une tâche fort complexe. Il faudra pour cela apporter des changements au sein des unités et dans la doctrine et remplacer ou moderniser l'équipement. Toutefois, il est loin d'être certain qu'on disposera de toutes les ressources humaines et financières requises à cette fin maintenant ou dans le proche avenir. Il demeure que les déploiements à l'étranger ne constituent qu'une des nombreuses tâches accomplies par les Forces canadiennes.

S'il est vrai que sa situation géographique l'isole normalement des points chauds du globe, le Canada a néanmoins toujours dû consacrer une partie de ses ressources militaires à la surveillance et à la défense de son territoire, de son espace aérien et de ses eaux. Outre que la capacité des Forces canadiennes de se déployer à l'étranger doit prendre appui sur des ressources accrues et une pensée novatrice, afin de suivre le rythme des avancées technologiques et sur le plan de la doctrine, la défense du pays est devenue une activité beaucoup plus complexe depuis l'avènement du terrorisme international. Il s'ensuit que les ressources de l'appareil militaire canadien, déjà utilisées à leurs limites, sont encore plus sollicitées.

De fait, les attentats du 11 septembre 2001 ont montré encore une fois l'importance de l'état de préparation des militaires. Tandis que se déroulaient les événements et qu'on évaluait toute l'ampleur des attaques coordonnées, l'état d'alerte a été décrété pour les militaires canadiens. Par exemple, au moment où des CF-18 patrouillaient notre espace aérien dans le cadre de la réponse du NORAD à la crise, d'autres unités commençaient à charger et à déployer des avions de transport afin de livrer de la nourriture et du matériel à différentes collectivités du Canada qui devaient soudainement s'occuper de milliers de passagers en détresse par suite de l'interdiction de vol de tous les avions commerciaux dans l'espace aérien de l'Amérique du Nord.

Sans formation et sans équipement adéquats, les unités militaires auraient été incapables de contribuer utilement, à si bref délai, aux efforts déployés le 11 septembre et dans les jours suivants pour atténuer les effets des attentats et prévenir de nouvelles attaques. En effet, on ne dispose pas toujours de semaines ou de mois pour former et équiper du personnel militaire afin de répondre à une menace à la sécurité nationale ou internationale. D'aucuns peuvent croire que des forces aptes au combat ne sont pas nécessaires en temps de paix, mais la formation et les capacités militaires doivent être maintenues précisément parce que celles-ci doivent réagir de manière rapide et efficace à des événements soudains et imprévus.

De fait, malgré les attentats terroristes et la prolifération des conflits dans des régions éloignées du monde, beaucoup de gens s'étaient peut-être endormis dans une fausse sécurité en Amérique du Nord après la fin de la guerre froide. Les attaques menées contre les États-Unis ont brutalement mis en lumière l'élément surprise des actions terroristes et la nécessité de maintenir un certain niveau de préparation des unités militaires afin de pouvoir réagir rapidement aux événements. Elles ont également démontré qu'il faut continuer à assurer la surveillance de l'espace aérien.

B. Surveillance de l'espace aérien et NORAD

Lorsque la guerre froide a pris fin, certains ont remis en question la nécessité de maintenir une flotte d'avions de combat pour surveiller l'espace aérien du Canada. Pourtant, la capacité d'un pays de surveiller tous les avions qui pénètrent dans son espace aérien revêt une grande importance pour l'affirmation de sa souveraineté. Incapable d'intercepter et d'identifier des aéronefs intrus et suspects, un pays peut difficilement prétendre contrôler ce qui se passe dans son espace aérien. Sans oublier qu'un élément pénible doit maintenant figurer dans l'équation, car nous savons aujourd'hui sans l'ombre d'un doute que des avions de ligne peuvent être détournés et être transformés en armes. Tant au Canada qu'aux États-Unis, de nouveaux chasseurs à réaction ont été mis en alerte après les attaques et ont commencé à patrouiller au-dessus des villes afin de prévenir de nouvelles attaques qui seraient effectuées au moyen d'avions de ligne détournés ou d'un aéronef quelconque contre des installations névralgiques, y compris des centrales nucléaires.

Après quelques mois d'opérations intensives, le rythme des patrouilles des avions de chasse n'a que très peu diminué aux États-Unis et au Canada. Par ailleurs, de nouvelles mesures de sécurité dans les aéroports et ailleurs ont réduit la possibilité de détournements. S'il est vrai que les coûts inhérents à la surveillance continue d'éventuelles cibles terroristes par des avions de combat peuvent être très élevés, ne serait-ce qu'en raison de l'usure et de la détérioration des appareils, la vigilance continue néanmoins de s'imposer. Des mesures ont été prises ou sont envisagées en vue d'améliorer la surveillance de la circulation aérienne dans l'espace aérien nord-américain, notamment grâce à une meilleure coordination entre les volets civil et militaire du contrôle de ce trafic. Du côté militaire, le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) continue d'ailleurs de jouer un rôle important pour assurer la sécurité du continent.

Le Canada et les États-Unis coopèrent depuis 1958 dans le cadre du NORAD afin de surveiller efficacement l'espace aérien de l'Amérique du Nord. Grâce à sa participation au NORAD, le Canada a été en mesure de surveiller son immense espace aérien tout en contribuant à la défense de son principal allié. Sans le NORAD, le Canada aurait dû assumer entièrement les frais importants liés à différents éléments de cette surveillance, comme le Système d'alerte du Nord. S'il avait négligé cet aspect, le Canada subirait de fortes pressions de la part des États-Unis soit pour renforcer sa capacité soit pour permettre à son puissant voisin de jouer un rôle dominant à cet égard.

Un technicien de service dirige un pilote d'un chasseur CF-18 Hornet en visite à un hangar temporaire, suite à un vol de routine au-dessus de la côte Atlantique.

Au sein du NORAD, les deux pays ont coopéré pour assurer la surveillance de l'espace aérien continental sans empiéter sur leur souveraineté respective. De fait, des appareils militaires américains survolent l'espace canadien dans le cadre des opérations du NORAD, tandis que des CF-18 canadiens ainsi que du personnel canadien à bord des appareils américains du système aéroporté d'alerte et de contrôle (AWACS) survolent l'espace aérien américain depuis de nombreuses années. Un certain nombre de Canadiens ont également participé aux opérations menées par quelques avions AWACS de l'OTAN déployés aux États-Unis après le 11 septembre, afin de prêter main-forte à la flotte américaine d'aéronefs AWACS surchargés de travail. Étant donné le nombre d'aéronefs qui se déplacent dans l'espace aérien nord-américain et qui traversent la frontière d'un pays à l'autre, la coopération entre alliés devient une nécessité afin de contrôler efficacement cet espace et, si nécessaire, de réagir rapidement à des manœuvres suspectes ou agressives.

Par contraste, même durant la guerre froide, la surveillance des eaux et des côtes ne semblait pas exiger le même genre d'action coordonnée et de réaction rapide. Le Canada et les États-Unis se contentaient d'échanger des renseignements sur les activités se déroulant à l'intérieur de leurs eaux et territoires respectifs et menaient d'occasionnels exercices en commun. Lorsqu'ils ont constaté que les terroristes pouvaient exploiter des brèches dans la surveillance des abords de l'Amérique du Nord pour s'infiltrer et préparer des attaques, les deux pays ont été poussés non seulement à intensifier leurs efforts respectifs de surveillance, mais également à explorer des façons d'améliorer leur coopération dans ce domaine.

C. Surveillance des zones côtières et autres

Le Livre blanc de 1994 sur la défense signalait les contributions habituelles des Forces canadiennes à des opérations de surveillance comme les patrouilles des avions Aurora et de navires de guerre le long des côtes canadiennes et dans le Nord. Ces patrouilles sont nécessaires à la fois pour détecter et décourager les activités militaires de pays étrangers près des côtes canadiennes et pour prêter main-forte à d'autres ministères et organismes gouvernementaux qui cherchent à contrer certaines activités criminelles comme le trafic de personnes ou de stupéfiants et la pêche illégale. On peut également observer des incidents préjudiciables à l'environnement, comme des déversements de pétrole accidentels ou délibérés par des navires étrangers, et recueillir des éléments de preuve afin d'aider à traduire les coupables en justice. La possibilité que des terroristes puissent tenter de pénétrer au Canada en passant par ses eaux côtières, afin de préparer des attaques à l'intérieur du continent, a stimulé les efforts en vue d'assurer une meilleure surveillance au large.

La longue frontière maritime du Canada et l'immensité de ses régions nordiques ont toujours constitué un défi de taille pour les planificateurs de la défense. La technologie de satellites offre déjà des capacités limitées pour ce qui est de surveiller de vastes régions, mais de nouveaux progrès sont nécessaires à ce chapitre afin de colmater toutes les brèches. L'utilisation des satellites pour la surveillance de vastes régions et d'autres questions touchant à l'utilisation de l'espace méritent plus d'attention que ce que nous pouvions leur accorder dans le cadre de notre étude, étant donné toutes les autres questions complexes liées à la préparation des Forces canadiennes. De fait, les satellites utilisés pour les communications, la navigation et la surveillance constituent de plus en plus un élément vital de l'état de préparation de toute force militaire. En raison des coûts élevés de la technologie utilisée dans ces systèmes, une planification et une coordination minutieuses s'imposent pour assurer que les fonds dont les différentes unités des Forces ont désespérément besoin sont dépensés à bon escient.

S'il est vrai que la surveillance à partir de l'espace offre d'énormes possibilités, des moyens plus classiques, comme les avions de patrouille Aurora à long rayon d'action et les navires de guerre, demeureront les principaux outils utilisés le long des côtes canadiennes. Comme on l'indique dans le chapitre sur les déploiements outre-mer, la modernisation de mi-vie des avions Aurora est maintenant en cours. Le nouvel équipement électronique servira surtout à la surveillance de surface plutôt qu'à la guerre anti-sous-marine, mais les Aurora continueront de jouer un rôle clé dans la surveillance des eaux et du territoire canadiens.

Les frégates, les sous-marins et, en particulier, les navires de défense côtière (NDC), sont aussi des éléments essentiels de la surveillance des eaux au large de nos côtes. Étant donné qu'il n'y a pas que les eaux territoriales à surveiller, mais également de vastes secteurs océaniques au large de nos trois côtes, le fardeau de notre modeste marine est passablement lourd. En effet, celle-ci doit pouvoir mener des opérations de surveillance à proximité de nos côtes tout en demeurant capable de déployer des navires à l'autre bout du monde en cas de crise internationale. En outre, sa charge de travail

pourrait bien augmenter au cours des prochaines années car la surveillance des eaux canadiennes dans l'Arctique sera de plus en plus exigeante au fur et à mesure de la fonte de la calotte polaire.

Les effets du changement climatique sur la calotte polaire arctique comprendront sans doute, entre autres, une activité de navigation accrue dans les eaux arctiques. Afin d'affirmer sa souveraineté sur ses territoires et ses eaux de la région arctique, le Canada devra maintenir ses capacités navales et les améliorer dans la mesure du possible. De fait, nous devrions nous préparer maintenant aux conséquences de la fonte de la calotte polaire au lieu de simplement réagir à l'exploration d'éventuels couloirs de navigation par d'autres pays dans l'océan Arctique, le cas échéant. Parallèlement, les navires canadiens devraient manœuvrer plus fréquemment dans les eaux du Nord lorsque les conditions le permettent, afin d'acquérir davantage d'expérience des opérations dans l'Arctique.

Dans une certaine mesure, les nouveaux sous-marins du Canada peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de surveiller les eaux dans le Nord et ailleurs le long des côtes du pays. Leur travail sous la calotte polaire serait très limitée pour des raisons de sécurité en l'absence d'un système quelconque de propulsion sans air. Toutefois, la fonte de la calotte polaire est en train d'élargir le secteur des eaux du Nord où les sous-marins pourraient manœuvrer sans de telles limitations. Il est donc malheureux que des problèmes techniques retardent la livraison des deux sous-marins qui se trouvent encore au Royaume-Uni et la mise en service opérationnelle des quatre submersibles. Les nouveaux sous-marins de la classe Victoria constituent un élément important des services de surveillance de la Marine dans les eaux canadiennes, et le Comité considérera comme très préoccupant tout nouvel élément venant retarder leur utilisation à pleine capacité.

Entre-temps, les NDC effectuent un très bon travail de surveillance au large des côtes canadiennes. Les équipages des NDC sont formés principalement de réservistes qui, selon tous les témoignages, s'acquittent de façon excellente de leurs tâches principales, comme le contrôle des transports maritimes. Les NDC patrouillent les zones littorales et peuvent aider les autorités policières à lutter contre le trafic de drogue et les autres types de contrebande. Le Comité s'inquiète donc de constater que seulement 10 des 12 NDC sont pleinement utilisés à l'heure actuelle. Le Comité croit également qu'il faudrait chercher à mettre en œuvre toutes les capacités de lutte contre les mines envisagées pour les NDC lorsque les navires en étaient à l'étape de la conception. Il y a eu énormément de recherche sur ces capacités, mais il convient maintenant d'aller plus loin compte tenu de la menace terroriste.

Bref, différentes unités des forces aériennes, navales et terrestres peuvent jouer un rôle dans la surveillance du territoire, des eaux et de l'espace aérien du Canada. L'importance que les Forces canadiennes continuent d'accorder aux opérations interarmées facilite grandement la coordination des diverses opérations et l'échange de renseignements entre les unités ou entre les aéronefs et les navires de guerre. En recevant une formation commune, les unités de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation

peuvent collaborer efficacement et réagir rapidement et adéquatement en situation d'urgence. Compte tenu de l'élément de surprise qui caractérise souvent les attaques terroristes, la coordination efficace des différentes unités militaires peut s'avérer extrêmement utile aux fins de la détection de ces activités ou, à tout le moins, de la réaction après coup.

D. Relation avec le Commandement américain du Nord

Les États-Unis ont également reconnu qu'il fallait mieux coordonner les différentes unités militaires. Avant le 11 septembre, leurs opérations militaires étaient surtout axées sur les déploiements outre-mer, et les structures de commandement de l'Armée, de la Marine, de l'Aviation et du Marine Corps témoignaient de cette orientation. Depuis la fin des années 1990, la défense du territoire et les divers engagements des militaires américains à aider les autorités civiles à faire face à des attaques terroristes était plutôt improvisés, la coordination adéquate de ces efforts étant sujette à débat. Les attaques contre Washington et New York ont amené le gouvernement et les militaires américains à prendre des mesures en vue de mieux coordonner les forces dans la partie continentale des États-Unis. De fait, les forces militaires américaines ont énormément augmenté les patrouilles dans l'espace aérien des États-Unis et aux abords maritimes de la partie continentale du pays, et ces efforts feront maintenant partie intégrante de leurs opérations militaires.

Afin d'assurer la coordination efficace de toutes les unités militaires américaines participant à la défense directe du territoire, le gouvernement américain a annoncé, en avril 2002, qu'il établirait le Commandement du Nord à compter du 1er octobre 2002. Les abords aériens et maritimes de la partie continentale des États-Unis feront partie de l'aire de responsabilité confiée à ce commandement. D'autres commandements militaires américains assument la responsabilité de régions en Europe, en Asie et en Afrique, mais ils sont essentiellement chargés d'unités militaires américaines à l'intérieur de ces zones. Le Commandement central responsable des opérations militaires américaines en Afghanistan illustre plus ou moins la façon dont pourrait fonctionner le Commandement du Nord.

Les unités américaines qui participent au NORAD formeront un élément du nouveau Commandement du Nord, mais le NORAD lui-même ne modifiera aucun aspect majeur de ses opérations. Le Canada continue à faire partie du NORAD et les opérations menées dans la région canadienne du NORAD demeureront les mêmes. Il y aura vraisemblablement des changements quant à la situation du commandant en chef du NORAD dans la chaîne de commandement militaire américaine. Des responsables canadiens et américains examinent à l'heure actuelle ce que cela signifiera précisément pour le Canada. Quant à l'incidence de l'établissement du Commandement américain du Nord pour d'autres unités militaires canadiennes, y compris les navires de guerre et les avions de patrouille Aurora, on a beaucoup spéculé dans certains milieux canadiens sur l'éventualité que ces unités se mettent à relever de militaires américains. D'autres soutiennent plutôt que les politiques canadiennes en matière de défense, de commerce

et autres sont plus proches que jamais de celles des États-Unis et que la forte interopérabilité entre les forces canadiennes et américaines a été réalisée sans perte de souveraineté pour le Canada[55].

Il demeure que le Commandement du Nord résulte de la restructuration de l'appareil militaire américain et n'a pas d'incidence directe sur les opérations militaires du Canada. Il y a déjà énormément de coopération entre les forces navales, terrestres et aériennes des deux pays, mais chacun conserve le commandement de ses propres forces. L'établissement du Commandement du Nord et l'accent mis sur une meilleure coordination entre les unités militaires et une réponse rapide aux attentats terroristes pourraient toutefois avoir des répercussions sur les unités militaires des deux pays. Étant donné le ferme engagement du Canada depuis bon nombre d'années en ce qui touche la défense de l'Amérique du Nord, les circonstances sont sans doute favorables à une meilleure coordination des opérations militaires des deux pays sans que cela n'ait d'incidence négative sur la souveraineté de l'un ou l'autre. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 22

Que les autorités gouvernementales canadiennes continuent d'explorer avec leurs homologues américains des façons possibles d'améliorer la coopération de longue date entre le Canada et les États-Unis au sein du NORAD de même qu'en ce qui concerne la défense de l'Amérique du Nord en général, à la lumière de l'établissement par le États-Unis de leur nouveau Commandement du Nord, et que le Parlement soit tenu au courant de la situation.

Le NORAD a toujours eu pour objectif d'assurer un contrôle opérationnel efficace des différentes ressources de défense aérienne des deux pays, cependant que chaque pays demeure aux commandes de ses forces respectives. Que ce soit au sein du NORAD, de l'OTAN ou d'une coalition multinationale agissant au nom des Nations Unies, les unités militaires canadiennes ont souvent été placées sous le **contrôle opérationnel** de commandants militaires d'autres pays, tout en demeurant sous le **commandement** des autorités canadiennes. De fait, comme l'a signalé le vice-amiral Ron Buck, chef d'état-major de la Marine, des officiers canadiens ont à maintes reprises assumé le contrôle opérationnel de navires et d'autres unités de pays étrangers[56]. Bref, il est possible d'améliorer la coordination entre unités militaires de différents pays sans empiéter sur leur souveraineté respective. Compte tenu de la menace du terrorisme international, une coopération étroite entre alliés s'avère plus importante que jamais.

---

55 Voir, par exemple, Joel Sokolsky, *Sailing in Concert: The Politics and Strategy of Canada-U.S. Naval Interoperability*, Institute for Public Policy and Research, avril 2002. Voir également le témoignage de Joel Sokolsky, *Délibérations*, 30 avril 2002.

56 Vice-amiral Ron Buck, *Délibérations*, mars 2002.

De fait, la coopération parmi les alliés ne se limite pas à des exercices communs et conjugués des forces terrestres, navales et aériennes de divers pays. De nombreux autres éléments s'inscrivent dans les efforts visant à améliorer la sécurité interne et internationale, dont certains ne sont pas militaires dans le sens traditionnel du terme. Par exemple, dans notre rapport provisoire de novembre 2001, nous avons applaudi aux annonces du gouvernement concernant sa décision d'accorder davantage de ressources au Centre de la sécurité des télécommunications (CST), un organisme au sein du ministère de la Défense nationale qui coopère avec les États-Unis et d'autres pays alliés à la collecte et à l'analyse de renseignements électromagnétiques. De tels renseignements sont importants pour suivre l'évolution de la situation internationale et des menaces terroristes. Si aucun autre attentat terroriste majeur n'a lieu en Amérique du Nord pendant quelques mois, il est possible que les gens deviennent exagérément optimistes et remettent en cause l'utilité de la collecte de renseignements d'origine électromagnétique et d'autres mesures de sécurité. Il n'est donc pas indiqué de réduire la priorité accordée aux opérations du CST et à l'amélioration des services de renseignements militaires et de renseignements en général.

E. Contributions militaires à la défense du territoire

Le travail accompli par le CST et les responsables du renseignement militaire constitue un élément distinctif des opérations de sécurité et de défense depuis des décennies. Toutefois, compte tenu de l'évolution rapide de la technologie et de la possibilité que des terroristes veuillent utiliser des armes nucléaires, biologiques et chimiques de destruction massive et de terreur, la ligne de démarcation entre défense et sécurité devient de plus en plus floue. Il est toujours possible que des confrontations aient lieu sur le champ de bataille entre les forces armées d'un pays et les forces équivalentes d'un autre pays, mais, face à des menaces asymétriques, les militaires doivent aussi être prêts à contrer des actes terroristes contre le territoire, ou du moins à contribuer aux efforts visant à les prévenir.

Les ressources étant déjà limitées pour maintenir les forces militaires à un niveau de préparation élevé et pour pouvoir les déployer à l'étranger, la nécessité de consacrer davantage de moyens à la défense du territoire vient ajouter un nouvel élément de complexité à la répartition des crédits budgétaires. C'est l'une des raisons pour lesquelles, dans le cadre d'une étude sur l'état de préparation, le Comité a examiné les contributions actuelles et potentielles du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes aux efforts visant à contrer les menaces asymétriques. De fait, le Comité a commencé à examiner ces questions bien avant les attaques du 11 septembre car elles ont des répercussions sur les dépenses consacrées à la défense.

Certains avancent que les militaires doivent se consacrer à leur rôle traditionnel et laisser les questions de sécurité interne à la police et aux autres autorités, alors que d'autres soutiennent que les militaires ont les ressources voulues pour appuyer les secouristes opérationnels aux prises avec des attaques terroristes menées au moyen d'armes de destruction massive. Il faut effectivement veiller à ce que les capacités

militaires traditionnelles n'en viennent pas à se détériorer parce qu'une trop grande proportion des dépenses militaires sont consacrées à la défense du territoire. D'un autre côté, il serait quelque peu improductif d'entretenir des forces armées tout à fait prêtes à faire face aux forces armées d'un autre État, mais totalement impuissantes à agir en cas d'attaques terroristes qui paralysent les infrastructures critiques de leur pays et terrorisent la population.

Bref, les forces armées canadiennes doivent être en mesure de contribuer à la défense du territoire tout en maintenant leurs capacités de base à un niveau suffisamment élevé. Dans le même ordre d'idée, les Canadiens doivent reconnaître que l'appareil militaire n'est qu'un des éléments pouvant garantir la sécurité du pays. De fait, comme l'indique notre rapport provisoire de novembre 2001, la police, les pompiers et d'autres secouristes opérationnels constituent notre première ligne de défense pour prévenir les attaques terroristes menées avec des armes de destruction massive ou en atténuer les effets. Les militaires doivent cependant pouvoir prêter main-forte aux secouristes opérationnels. Le Comité accueille donc avec satisfaction la décision du gouvernement, formulée dans sa réponse au rapport provisoire, d'établir une nouvelle équipe d'intervention rapide qui pourra se déployer à bref délai n'importe où au Canada afin d'aider les autorités responsables en cas d'attaques terroristes aux armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Le Comité se réjouit également du financement additionnel annoncé par le gouvernement dans son budget de 2001 pour des organismes comme le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), afin d'améliorer la formation des secouristes opérationnels qui pourraient devoir intervenir lors d'attaques aux armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Cela était d'ailleurs proposé dans la recommandation 14 du rapport provisoire du Comité. La répartition des fonds pour la formation des secouristes opérationnels fait partie des nombreuses responsabilités du BPIEPC, un organisme au sein du ministère de la Défense nationale.

F. Protection des infrastructures essentielles

On a mis sur pied le BPIEPC en février 2001 afin de pouvoir agir plus efficacement en cas d'attaques terroristes contre des infrastructures essentielles du Canada. Le ministre de la Défense nationale est le ministre responsable de l'organisme, qui est également le principal service du gouvernement chargé de la préparation nationale aux situations d'urgence, ayant englobé les fonctions de Protection civile Canada.

Le nouvel organisme est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une méthode exhaustive pour la protection des infrastructures essentielles du Canada, qui sont de plus en plus dépendantes des systèmes de technologie de l'information. L'infotechnologie ne joue pas seulement un rôle crucial dans les activités bancaires et le commerce; elle constitue également un outil d'importance vitale dans le fonctionnement et la surveillance de nombreuses composantes matérielles des infrastructures, comme les usines, les

pipelines et les barrages hydroélectriques. La perturbation des systèmes informatiques en général, notamment dans le secteur bancaire, ou par exemple, des ordinateurs qui contrôlent l'écoulement du pétrole dans un pipeline ou la transmission de l'énergie électrique dans un réseau régional ou local, pourrait avoir de graves répercussions sur l'économie et la stabilité sociale d'un pays.

Des accidents ou des perturbations des systèmes informatiques et des cyberéléments de l'infrastructure pourraient également entraîner des désastres écologiques comme des déversements de pétrole près des pipelines ou des inondations près des barrages, événements qui pourraient nécessiter l'évacuation de milliers de citoyens. Cela explique dans une certaine mesure pourquoi les fonctions de l'organisme anciennement appelé Protection civile Canada, qui relevait également du ministère de la Défense nationale, ont été transférées à l'organisme nouvellement créé. Tandis qu'une partie du BPIEPC travaille à la protection des infrastructures, une autre peut aider les autorités provinciales et municipales qui doivent faire face aux conséquences d'un désastre, qu'il soit naturel ou de la main de l'homme.

Le BPIEPC a participé à la coordination de l'opération ayant permis d'approvisionner les nombreuses municipalités canadiennes forcées de loger et nourrir des voyageurs étrangers en détresse par suite des attentats terroristes de New York et de Washington. L'importance de cet élément des Forces canadiennes est apparue clairement car, les aéronefs civils étant cloués au sol, c'est la flotte canadienne d'aéronefs de transport militaire qui a été chargée de livrer les fournitures d'urgence en divers points du pays. Les aéronefs de transport jouent un rôle clé dans la capacité militaire du Canada de déployer ses unités à l'étranger, dans les points chauds du globe, mais ils revêtent également une importance cruciale pour ce qui est de transporter des fournitures d'urgence à l'intérieur du pays lors de catastrophes naturelles ou d'attaques terroristes. Cela est en sus du rôle majeur joué par les avions de transport Hercules dans les opérations de recherche et sauvetage. Étant donné que certains Hercules comptent parmi les plus vieux aéronefs affectés par la Force aérienne au transport aérien, les mêmes préoccupations s'appliquent à leur disponibilité lorsqu'on en a besoin pour des urgences nationales ou des déploiements à l'étranger. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 23

Qu'un nombre suffisant d'aéronefs de transport nouveaux et de remplacement soient acquis dans le proche avenir afin de répondre aux besoins internes du Canada, y compris en ce qui concerne les opérations de recherche et sauvetage, tout en veillant à la capacité d'emport instantané requise pour les déploiements outre-mer, comme l'indique la recommandation 16.

Les Forces canadiennes peuvent aider les autorités qui se trouvent aux prises avec les conséquences d'une catastrophe, mais la préparation aux situations d'urgence et la protection des infrastructures essentielles ne sont pas des questions strictement

militaires. De fait, au Canada, de nombreux ministères et organismes participent aux efforts visant à assurer la sécurité nationale. Le solliciteur général est le ministre chargé au premier chef de la protection de la population, et il a la responsabilité particulière de travailler avec d'autres ministères et organismes en ce qui concerne le plan antiterroriste. La création du BPIEPC au sein du ministère de la Défense nationale a élargi la contribution du Ministère à ce plan. Le communiqué de presse du 5 février 2001 du Cabinet du premier ministre, publié au moment de la création du BPIEPC , indiquait que le ministre de la Défense nationale, tout en assumant la responsabilité du Bureau, allait collaborer étroitement avec le solliciteur général et d'autres ministres pour mettre en place une formule cohérente et exhaustive aux fins de la protection des infrastructures essentielles et de la préparation aux situations d'urgence. Le Bureau s'est également vu confier la tâche d'édifier des partenariats avec le secteur privé, qui possède et gère une bonne partie des infrastructures en question.

De nos jours, la sécurité d'un pays repose non seulement sur la capacité qu'il a de se défendre contre une attaque militaire de l'étranger, mais également sur sa capacité de garantir la stabilité de ses secteurs économiques et des communications ainsi que de la société en général. Il doit donc protéger son infrastructure, mais, à l'ère électronique, cette tâche ne se limite pas à déployer des chars et des sentinelles autour des barrages et pipelines. Par ailleurs, l'appareil militaire, qui lui-même dépend de plus en plus de l'infotechnologie pour tout un éventail de fonctions, depuis les tâches administratives jusqu'à la gestion du champ de bataille, non seulement doit jouer un rôle dans la protection des infrastructures nationales, mais en outre veiller à ce que ses propres systèmes informatiques soient protégés des éléments perturbateurs.

Les Canadiens ne peuvent simplement présumer que les terroristes n'utiliseront jamais comme cibles les infrastructures essentielles du pays. De plus, le Canada et les États-Unis sont tellement interconnectés, qu'il s'agisse des pipelines de pétrole et de gaz, des réseaux d'énergie électrique, du commerce et des systèmes informatiques, que des attentats terroristes contre l'un auraient sans l'ombre d'un doute des répercussions sur l'autre. Des terroristes peuvent lancer des attaques à l'intérieur ou à partir du Canada avec l'objectif de frapper les secteurs énergétique, économique et des communications des États-Unis. Les manœuvres de pirates informatiques contre des sites Internet américains utilisant des serveurs situés au Canada et dans d'autres pays ne constituent que l'un des exemples de la vulnérabilité de l'infotechnologie américaine à des attaques indirectes. De fait, le Canada, les États-Unis et de nombreux autres pays ont des liens tellement étroits sur les plans économique et technologique que chacun doit assumer une certaine part de responsabilité dans la protection des infrastructures essentielles des autres.

Les militaires canadiens ne contribuent que partiellement à la protection des infrastructures essentielles, et même le BPIEPC n'est pas le principal intervenant à ce chapitre. Comme aux États-Unis, on met l'accent sur la coopération et la coordination entre les organismes gouvernementaux et le monde des affaires, qui possède et gère une grande partie de ces infrastructures. Autrement dit, la protection des infrastructures essentielles n'est pas une responsabilité exclusivement gouvernementale. Néanmoins,

les militaires ne peuvent considérer qu'ils n'ont pas à se préoccuper de la protection de ces infrastructures. Par exemple, des perturbations des systèmes civils de communication pourraient diminuer la capacité des militaires d'intervenir au sein du pays et de se déployer à l'étranger. En outre, des attaques terroristes multiples contre les infrastructures essentielles pourraient mettre à mal l'économie du pays, qui rend possible les dépenses militaires, tout en nuisant à la production d'équipement militaire par les industries canadiennes.

En conclusion, veiller à l'état de préparation des Forces canadiennes a toujours constitué une tâche difficile à cause des restrictions sur les dépenses militaires et de l'évolution rapide de la doctrine et de la technologie militaires. À l'heure actuelle, la tâche est plus compliquée que jamais parce qu'il y a de plus en plus de menaces directes contre le territoire et qu'il faut accorder énormément d'attention à sa défense et à sa sécurité de même qu'aux infrastructures essentielles. On devra examiner de près les engagements et capacités des Forces canadiennes, et peut-être les ajuster à la lumière d'exigences en constante évolution. Au cours de ce processus, on devra prendre soin de retenir et de protéger l'actif le plus important des Forces, leur personnel.

CHAPITRE 6 : LE PRINCIPAL ATOUT DES FORCES CANADIENNES : LEUR EFFECTIF

A. Qualité de vie

Souvent, les discussions au sujet de l'état de préparation des Forces sont axées sur la formation dispensée aux unités et la capacité des différents appareils d'accomplir les tâches. Pourtant, les compétences, le courage et le dévouement du personnel constituent des ingrédients essentiels à la réussite des missions confiées aux militaires canadiens. Un certain nombre de facteurs influent sur l'état de préparation de l'effectif, dont la qualité de vie, le recrutement et la formation au commandement.

Pour avoir contribué activement ces dernières années aux efforts visant à améliorer la qualité de vie des militaires canadiens et de leur famille, le Comité serait négligeant s'il omettait de souligner l'importance de cet aspect pour garantir un niveau élevé de préparation. Plus la qualité de vie s'améliore, plus il est facile pour les militaires de garder un bon moral et de se dévouer à la tâche, en particulier lorsqu'ils sont déployés à l'étranger pendant de longues périodes afin de recevoir de la formation ou de participer à des missions de combat ou de maintien de la paix.

Après avoir été directement témoin du mécontentement d'un grand nombre de militaires et de leurs familles durant l'étude de 1998, le Comité est heureux de savoir, comme en font foi de nombreux rapports, que le moral est meilleur depuis, grâce notamment aux projets en faveur de la qualité de vie. Certes, des problèmes persistent, mais des progrès ont été accomplis du côté des salaires et d'autres avantages depuis le milieu des années 1990, lorsque les familles de militaires étaient de plus en plus nombreuses à défrayer la manchette parce qu'elles dépendaient des banques d'alimentation pour joindre les deux bouts.

C'est ainsi par exemple que différentes mesures recommandées par le Comité et d'autres intervenants ont aidé à atténuer les effets du coût élevé de la vie pour les membres de la Marine et autres militaires travaillant sur la côte du Pacifique en comparaison de ceux oeuvrant dans les Maritimes. Comme l'a signalé le contre-amiral (à la retraite) Moore, président de l'Association des Officiers de la Marine du Canada, le moral du personnel des forces navales et autres sur la côte du Pacifique s'est grandement amélioré par rapport à ce qu'il était il y a quatre ou cinq ans[57].

D'aucuns pourraient néanmoins ne pas voir comment les projets en faveur de la qualité de vie pourraient être importants pour l'état de préparation. Pourtant, les mesures visant à annihiler ou du moins à réduire les effets d'irritants comme les logements

---

57 Contre-amiral (à la retraite) Russell Moore, *Délibérations*, mars 2002.

déplorables sur les bases et le coût élevé de la vie dans certaines régions ne peuvent qu'avoir un effet bénéfique sur l'état d'esprit des militaires participant à de la formation ou à des opérations. Les projets favorisant la qualité de vie aident aussi les familles des militaires à accepter les nombreux sacrifices qu'elles doivent consentir, en particulier lorsque l'être aimé est absent pendant de longs déploiements.

L'officier mécanicien de bord, se sert d'une mitrailleuse légère C6 montée sur la porte de côté d'un Griffon CH-146, piloté par le 430e Escadron tactique d'hélicoptères de Valcartier.

L'amélioration des conditions de vie et des services offerts aux familles peut aussi inciter un grand nombre de membres des forces à prolonger leur carrière au lieu d'opter pour le secteur civil. Malheureusement, les projets en faveur de la qualité de vie ont peut-être été mis en branle trop tard pour faire changer d'opinion certains membres qui ont pris la décision de quitter l'armée dès qu'ils le pourraient.

L'hémorragie importante de militaires formés et expérimentés subie par l'armée au cours des dernières années a eu et continuera d'avoir pendant un certain temps un impact sur l'état de préparation, compte tenu du temps et de l'argent qu'il faut investir avant qu'une recrue n'atteigne un niveau de formation et d'expérience comparables. Par ailleurs, le rythme des opérations menées durant la dernière décennie a épuisé beaucoup de membres des Forces. Qui plus est, des militaires blessés physiquement ou psychologiquement durant des opérations complexes et souvent risquées ont besoin de soins et d'une attention soutenus.

B. Soins des militaires blessés

Les soins dispensés aux blessés ont été l'une des principales questions que nous avons examinées lors de notre étude de 1998. Or, malgré les améliorations apportées par le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, il y a encore des raisons de s'inquiéter. Certes, certaines procédures et attitudes au sujet des blessures physiques ont changé, en mieux, et nous espérons que la situation continuera de s'améliorer. En revanche, il faut porter une attention soutenue aux blessures psychologiques et renforcer les soins prodigués au personnel à ce chapitre.

Certains militaires et membres de leur famille ont été grandement ébranlés par le rythme des opérations menées au cours de la dernière décennie et les horreurs dont ils ont été témoins lors de nombreuses missions, notamment en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Souvent, les effets du Syndrome de stress post-traumatique (SSPT) et d'autres maladies psychologiques ne se manifestent que des mois, voire des années, après une mission de maintien de la paix ou de combat. C'est pourquoi il est impératif de disposer sur une base continue de programmes de soins efficaces.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur l'efficacité des programmes offerts par le Ministère et les Forces, et des éléments probants montrent que les attitudes manifestées à l'endroit des militaires aux prises avec le SSPT ou d'autres troubles psychologiques n'aident pas à poser un diagnostic et à dispenser des soins rapidement. Lors de l'enquête réalisée à la suite de la plainte déposée par le caporal Christian McEachern, l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes a décidé d'examiner globalement de quelle manière les Forces, en tant qu'organisation, réagissaient au SSPT. Le Comité remercie l'ombudsman pour le rapport qu'il a présenté et les observations qu'il a formulées à partir des renseignements recueillis lors de l'enquête en vue d'aider à mieux faire comprendre les problèmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des milieux militaires. On a notamment conclu dans le rapport qu'il y avait probablement beaucoup plus de membres des FC qui souffraient du SSPT que le nombre de cas recensés, car beaucoup hésitaient à demander des soins[58].

Cet écart s'explique en partie par le fait que certaines personnes ne s'aperçoivent qu'elles souffrent du SSPT qu'après un certain temps, tandis que d'autres, conscientes de leur état, refusent de demander de l'aide afin de ne pas être stigmatisées par certains de leurs camarades. L'ombudsman précise dans son rapport qu'il est abondamment démontré que le scepticisme existe au sein des Forces armées à l'égard du SSPT. Ce phénomène pourrait expliquer pourquoi des membres atteints du syndrome, dont certains de la Réserve, ont souvent l'impression d'être abandonnés par leur unité. Dans son témoignage devant le Comité et dans différents autres exposés, le lieutenant général (à la retraite) Roméo Dallaire a décrit clairement et franchement les problèmes auxquels il est confronté, et il a montré beaucoup de générosité en aidant d'autres personnes à faire face à la réalité du SSPT.

En revanche, malgré les recommandations formulées par le Comité dans le passé et les engagements pris par le Ministère, il est évident que beaucoup d'autres efforts doivent être déployés pour changer l'attitude de certains militaires au sujet du syndrome et améliorer les programmes de traitement offerts à ceux et celles qui en souffrent. Quand on soigne bien un membre des FC atteint du syndrome, on améliore son état, mais également le niveau de préparation de son unité et des Forces en général. Tellement de temps et d'efforts sont consentis pour la formation des militaires que les unités et les Forces ont beaucoup à gagner à aider les personnes atteintes du SSPT.

---

[58] Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Rapport au ministre de la Défense nationale, Rapport spécial, *Traitement systémique des membres des FC atteints du SSPT*, 5 février 2002.

De nouveaux programmes ont été mis sur pied pour aider les militaires et les membres de leur famille à composer avec le SSPT. C'est ainsi par exemple que l'hôpital Sainte-Anne de Sainte-Anne-de-Bellevue au Québec, lequel est administré par le ministère des Anciens combattants, a récemment instauré un programme visant à aider les anciens combattants et les membres des Forces aux prises avec le syndrome. Il est nécessaire d'accorder un soutien continu et des ressources supplémentaires à de tels projets. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 24

Que le ministère de la Défense nationale, conjointement avec le ministère des Anciens combattants, accorde une grande importance et des fonds supplémentaires aux programmes visant à aider les membres des Forces canadiennes aux prises avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres blessures psychologiques/physiques après avoir participé à des missions de maintien de la paix ou de combat à l'étranger ou à des activités de formation, de sauvetage ou autres au Canada, ce de manière à leur assurer une bonne qualité de vie.

Les soins dispensés pour les blessures physiques ou psychologiques sont importants pour la personne qui subit les effets débilitants et les membres de sa famille qui l'appuient. Toutefois, ils sont tout aussi importants à l'intérieur qu'à l'extérieur des rangs de l'armée. Un militaire qui doute de la volonté des Forces de prendre soin de lui et des membres de sa famille en cas de blessure sera vraisemblablement plus susceptible de quitter l'armée dès qu'il en aura l'occasion. De leur côté, si les civils ont aussi l'impression que les FC ne s'occupent pas de leurs blessés, ils pourraient être moins portés à vouloir servir leur pays ou encourager leurs enfants à le faire. Ces attitudes nuiront à l'état de préparation en raison de leur impact sur le recrutement ou le maintien de l'effectif.

C'est entre autres pour cette raison que les problèmes auxquels sont confrontées les personnes souffrant de ce qu'il a souvent été convenu d'appeler le Syndrome de la guerre du Golfe revêtent une importance particulière. Certains membres qui ont servi dans les Forces armées du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni et d'autres pays pendant la guerre du golfe persique ont vu leur état de santé se dégrader au fil des ans, mais les experts médicaux et scientifiques ont été incapables de cerner clairement toutes les causes.

D'aucuns prétendent qu'il existe un lien entre l'exposition aux obus à uranium appauvri tels ceux utilisés contre les chars et le Syndrome de la guerre du Golfe, pendant que d'autres pensent le contraire. Après avoir examiné brièvement les questions en cause, le Comité ne peut tout simplement pas trancher, parce que les éléments de preuve scientifiques et les déclarations contradictoires sont trop nombreux. En revanche, il est clair qu'il faut prendre tous les moyens possibles pour aider ces personnes et les

membres de leur famille à faire face à ces problèmes et qu'il faut approfondir la recherche afin de découvrir les causes des troubles de santé des militaires ayant participé aux opérations lors de la guerre du golfe persique. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 25

Que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Anciens combattants continuent d'approfondir la recherche sur toutes les causes de ce qui est convenu d'appeler le Syndrome de la guerre du Golfe et sur toutes les autres maladies psychologiques et physiques.

Bien qu'il faille disposer de différents programmes pour aider les membres après les missions, il est aussi important de bien préparer les militaires aux conditions et situations qu'ils connaîtront lors des opérations de combat ou de maintien de la paix. De fait, une formation appropriée et la cohésion des unités sont d'autres facteurs qui peuvent faire que l'effectif qui prend la relève lors d'une mission de maintien de la paix ou d'un déploiement se déroulant à un point névralgique à l'étranger est prêt. Les Forces ont déjà essayé d'alléger le fardeau lié aux déploiements outre-mer. C'est ainsi par exemple que la période de service des unités d'hélicoptères Griffon en Bosnie a été réduite à deux mois, au lieu de six, comme c'est généralement le cas des missions à l'étranger. De cette manière, les militaires s'absentent moins longtemps de leur foyer, ce qui ne peut que leur être bénéfique, ainsi qu'à leur famille.

Il n'en demeure pas moins que les rotations de six mois ont été accablantes pour les militaires et leur famille, car beaucoup ont dû participer à un certain nombre de déploiements de cette durée en l'espace de quelques années. Cette situation s'explique en partie par le rythme des opérations, mais aussi par la baisse de l'effectif militaire total. Moins de personnes sont libres pour se partager le fardeau des engagements à long terme. C'est pourquoi le recrutement est important pour la capacité opérationnelle. Il faut à la fois maintenir un bassin suffisant de militaires expérimentés et ajouter des recrues pour compenser les départs.

C. Recrutement

De fait, le départ massif de militaires expérimentés est certainement l'une des raisons pour lesquelles l'effectif de la Force régulière a chuté en 2001 sous le seuil de 60 000 qui avait été fixé dans le Livre blanc sur la défense en 1994. Déjà qu'à 60 000, la situation était précaire en raison du rythme accéléré des opérations au cours des années 1990. Les Forces, et l'Armée plus particulièrement, ont été débordées, et les problèmes ont été exacerbés quand l'effectif est passé sous la barre des 60 000. La suspension du recrutement pendant quelques années au cours de cette décennie n'a pas aidé non plus, l'arrivée de nouveaux venus étant alors interrompue.

Lorsque le recrutement a repris, les Forces armées ont éprouvé des difficultés croissantes à attirer le nombre requis de recrues. En fait, beaucoup de jeunes Canadiens

et Canadiennes optent pour des carrières dans les secteurs privé ou public où ils sont souvent mieux rémunérés et obtiennent plus de chances d'avancement. Les Forces canadiennes doivent travailler encore plus pour attirer de nouveaux candidats, particulièrement ceux possédant les compétences requises en informatique et en gestion pour se servir d'équipement à la fine pointe de la technologie. Évidemment, cela ne signifie nullement que les Forces ne disposent que d'une poignée des éléments les plus brillants du Canada et que les autres membres de leur effectif ne sont pas à la hauteur ou aussi bons que la génération qui les a précédés.

Bien au contraire, le Canada est très chanceux de pouvoir compter sur des soldats compétents et dévoués. Le lieutenant général Mike Jeffery, chef d'état-major de l'Armée de terre, ne s'est pas fait prier pour louanger les jeunes hommes et jeunes femmes qui portent l'uniforme, précisant que sur le plan du moral, des normes éthiques et de l'engagement à accomplir le travail pour la nation, la situation était aussi bonne qu'avant. Il devait ajouter qu'à son avis « ...la qualité des soldats que je vois, et en particulier la qualité du commandement, est supérieure à tout ce que j'ai pu voir en près de 37 ans de service[59] ». Nos troupes en Afghanistan ont vécu toutes les difficultés liées aux combats, dont le décès tragique de camarades, et elles ont fait preuve du même courage et de la même détermination que leurs prédécesseurs.

En revanche, si les Forces ne peuvent recruter tous les candidats dont elles ont besoin dans la Force régulière et la Réserve, elles ne pourront pas s'acquitter aussi bien de leurs nombreuses missions. Le Canada n'est pas le seul pays au monde à connaître des problèmes de recrutement. Les États-Unis et bien d'autres pays alliés doivent miser sur des campagnes de recrutement et des incitatifs dispendieux pour atteindre leurs quotas de recrues. Des jeunes de différents pays se sont récemment montrés intéressés à servir dans les Forces armées à la suite des attaques du 11 septembre, mais la croissance économique soutenue combinée à l'augmentation des débouchés dans le secteur civil ont freiné ce mouvement.

---

[59] Lieutenant-général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 17 mai 2001.

Des membres du 2e Régiment, Royal Canadian Horse Artillery (2 RCHA), aident à ériger un paramètre de barbelé pour le nouveau camp canadien en ex-République yougoslave de Macédoine.

Quoiqu'il en soit, les Forces canadiennes ont reconnu qu'elles devaient entreprendre une grande campagne de recrutement en 2001. Les efforts déployés pour réduire l'écart entre le bassin existant et celui souhaité ont obtenu un certain succès, mais probablement qu'il faudra travailler d'arrache-pied au cours des années qui viennent pour attirer de nouveaux candidats. L'Armée en particulier éprouve des difficultés à combattre les pénuries dans certains métiers spécialisés. L'annonce au début de 2002 de l'octroi de primes à la signature pouvant atteindre 40 000 $ afin d'attirer et de garder des jeunes Canadiens possédant des compétences en génie est un autre signe des temps.

La perte de militaires chevronnés subie ces dernières années et les difficultés de recrutement ont un impact à court et à long terme. Il faut du temps pour former les recrues et leur permettre d'acquérir une expérience équivalente à celle que possédaient ceux qui ont récemment quitté les Forces. En outre, à l'instar de tous les autres secteurs de la société, les Forces armées ne seront pas épargnées par le phénomène du vieillissement de la population en général et la retraite d'ici quelques années d'un grand nombre de baby-boomers.

Pendant que nous nous penchons sur l'état de préparation actuel des Forces canadiennes, nous avons peu de temps pour analyser les effets à long terme de la réduction de la taille de l'armée et les problèmes de recrutement. Le Comité pourrait approfondir ces questions ultérieurement.

D. Leadership

Le Comité n'a eu qu'un aperçu des questions entourant la mise en valeur des qualités de leadership chez les militaires canadiens, et ce, lors de la séance à laquelle ont témoigné le commandant du Collège des Forces canadiennes à Toronto et le M. Paul Mitchell. Cet aspect est toutefois important pour la capacité opérationnelle des Forces et il mérite qu'on lui consacre plus de temps.

De fait, depuis au moins 1943, le Collège des Forces canadiennes a joué à différentes égards un rôle important au chapitre de l'éducation des officiers supérieurs de l'armée canadienne. Par ailleurs, à la lumière de l'enquête sur la Somalie et des autres événements survenus au cours des années 1990, on met encore plus l'accent sur l'éducation de tous les officiers depuis cinq ans. Dans son rapport présenté au premier ministre en 1997 au sujet du leadership et l'administration dans les Forces canadiennes, le ministre de la Défense nationale de l'époque, Doug Young, a annoncé un train de mesures, y compris des changements de politiques, en vue d'exiger un diplôme universitaire pour les postes d'officier, sauf quand le choix est effectué dans les rangs militaires.

On demandait également dans ce rapport d'examiner le Programme de perfectionnement professionnel des officiers et le programme d'études du Collège militaire royal et du Collège des Forces canadiennes, où les généraux et amiraux, de même que les candidats à ces rangs étudient la conjoncture mondiale et les dossiers de défense. Quelques changements ont été apportés à la suite de cet examen par le truchement d'une stratégie appelée L'officier en 2020. Aux termes de cette stratégie, l'éducation fait partie intégrante du perfectionnement professionnel de tous les officiers, lesquels sont aussi encouragés financièrement à poursuivre leurs études sur une base continue. Quant au programme d'études du Collège des Forces canadiennes, comme cela a été fait ailleurs, il a été davantage axé sur les menaces asymétriques.

CONCLUSION

Les améliorations apportées du côté des cours de leadership, de la qualité de vie et des soins prodigués aux personnes blessées ont une incidence sur le principal atout des Forces canadiennes : les hommes et les femmes qui les composent. L'état de préparation des unités et des appareils constitue des sources de préoccupation. Il y a aussi lieu de s'inquiéter grandement des effets à long terme des compressions budgétaires imposées à la défense au cours des années 1990 et du fait que les augmentations de dépenses consenties depuis aient été limitées.

En revanche, la qualité et le dévouement des militaires ne font pas l'ombre d'un doute. Tout au cours de son étude, le Comité a entendu beaucoup de commentaires au sujet de la compétence et de la détermination manifestées par les hommes et les femmes membres des Forces, et de leur aptitude à tirer le meilleur parti de situations souvent difficiles. Le rythme des opérations de la dernière décennie a été tout à fait essoufflant, et même si cela n'a pas toujours été facile, nos militaires ont su tenir le fort durant leurs missions.

Si les dix dernières années sont un bon baromètre, l'avenir est bien incertain, et les militaires canadiens seront encore exposés au danger à plusieurs reprises en vue de défendre le Canada et d'aider à rétablir la stabilité à l'échelle internationale. Il ne fait aucun doute que peu importe la situation, ils seront aussi disposés que leurs prédécesseurs à servir leur pays et à défendre la cause de la paix et de la stabilité internationales. En revanche, il faut continuer d'améliorer la capacité opérationnelle de leurs unités et de les outiller le mieux possible pour qu'ils puissent accomplir leurs missions de manière efficace et sécuritaire.

Dès le début de notre étude, l'état de préparation des Forces canadiennes soulevait passablement de questions. Le poids du rythme des missions de maintien de la paix se faisait déjà sentir sur nos militaires, tandis que les répercussions des compressions budgétaires et des coupures de personnel des années 1990 se précisaient. Les événements du 11 septembre ont compliqué les choses en mettant en évidence la menace que le terrorisme international faisait peser non seulement sur la stabilité mondiale, mais aussi sur la sécurité du Canada. Régler les problèmes de capacité opérationnelle des Forces canadiennes devient encore plus complexe dans la mesure où la défense du territoire exige maintenant une attention sans cesse croissante.

Nous avons fait part de nos préoccupations dans le présent rapport et y avons formulé des recommandations pour aider à régler ces problèmes de capacité opérationnelle. Par ailleurs, le Comité n'est pas le seul groupe ou organisme pouvant contribuer à améliorer la capacité des Forces canadiennes. Les militaires eux-mêmes devront continuer d'explorer des avenues pour régler leurs problèmes et suivre l'évolution de la conjoncture internationale, de même que les progrès technologiques. Le Comité

accueille donc favorablement les efforts déployés par les Forces canadiennes afin de déterminer la meilleure orientation à prendre pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain. La Marine, dans *Point de mire : Stratégie de la Marine pour 2020*, et l'Armée, dans un énoncé récent intitulé *La stratégie de l'Armée de terre — Engagés, vers l'avant,* ont exposé leur stratégie visant à exploiter le plus efficacement leurs ressources pour assumer leurs engagements dans un monde en constante évolution.

Par contre, tous les Canadiens ont intérêt à ce que les Forces canadiennes s'adaptent aux nouvelles réalités. À l'instar des hauts fonctionnaires ministériels, des universitaires, des analystes des questions de défense et d'autres observateurs ont eu l'occasion au cours de notre étude de faire valoir que les Forces canadiennes devaient maintenir leurs capacités fondamentales et mieux les adapter aux défis de l'avenir. D'autre part, il importe aussi de réévaluer la position du Canada dans le contexte des affaires internationales et des efforts de sécurité multinationaux et d'actualiser les politiques. Comme on l'a précisé dans le présent rapport, les politiques du Canada en matière d'affaires étrangères et de défense doivent être revues non seulement à la lumière de la menace terroriste, mais aussi de tous les autres changements qui surviennent à l'échelle de la planète. Bref, notre rapport n'est qu'un des ingrédients qui doivent alimenter le débat au sujet des liens de notre pays avec le reste du monde. Par ailleurs, il rappelle aussi aux Canadiens que l'influence que nous pouvons exercer et que nous exerçons sur l'échiquier international passe en grande partie par le maintien et l'amélioration de notre capacité militaire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement augmente le budget de base annuel du ministère de la Défense nationale pour qu'il atteigne entre 1,5 et 1,6 % du PIB, augmentation qui sera appliquée graduellement au cours des trois prochaines années, et qu'il continue de se rapprocher de la moyenne de l'OTAN.

RECOMMANDATION 2

Que, pour permettre au MDN d'acheter les biens d'équipement nécessaires en temps opportun, on comble aussitôt que possible les manques à gagner annuels constatés par le vérificateur général.

RECOMMANDATION 3

Que tout examen de la politique de défense réalisé à l'avenir bénéficie d'un apport parlementaire et public considérable.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement examine l'actuelle structure de sécurité et de renseignement afin de déterminer si le renseignement extérieur et le renseignement de sources ouvertes sont efficacement coordonnés et afin de déterminer s'il faut ou non créer un organisme indépendant de renseignement extérieur de façon à bien servir les intérêts nationaux vitaux du Canada.

RECOMMANDATION 5

Que le ministère de la Défense nationale mette en place un système global de détermination de l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes. Ce système devrait établir des mécanismes explicites et normalisés permettant de mesurer l'état de préparation des FC et de leurs unités.

RECOMMANDATION 6

Que l'état de préparation opérationnelle de certains commandements et certaines unités des Forces canadiennes fasse l'objet d'inspections sans préavis et à intervalles réguliers.

RECOMMANDATION 7

Que soit effectuée une évaluation annuelle de l'état de préparation des FC et de leurs unités et que l'évaluation soient remise au CPDNAC.

RECOMMANDATION 8

Que l'Armée de terre modifie le plus rapidement possible son régime d'entraînement pour s'assurer que toutes ses unités reçoivent régulièrement tout l'entraînement au combat qui leur permettra de parvenir à un niveau de préparation supérieur et de le maintenir, y compris l'entraînement aux niveaux de la brigade et du bataillon.

RECOMMANDATION 9

Que le budget de l'Armée de terre soit majoré au cours des prochains exercices afin qu'elle puisse améliorer son niveau de préparation, particulièrement en ce qui concerne l'entraînement au combat et le remplacement du matériel désuet.

RECOMMANDATION 10

Que le ministère de la Défense nationale continue d'appuyer activement la recherche et le développement en matière de défense et de collaborer avec les industries canadiennes à la conception et à la fabrication du matériel militaire à la fine pointe de la technologie.

RECOMMANDATION 11

Que le ministère de la Défense nationale exécute une étude sur l'avenir de la FOI2 afin de déterminer les exigences à long terme de celle-ci sur le plan des ressources, les répercussions des déploiements à l'étranger de certains des membres de cette force ainsi que les avantages et les désavantages de constituer une force spéciale canadienne analogue à celles des États-Unis et du Royaume-Uni actuellement à l'œuvre en Afghanistan; que le Ministère communique au Comité les conclusions générales de cette étude et ses décisions éventuelles sur l'opportunité d'une telle force spéciale.

RECOMMANDATION 12

Que le ministère de la Défense nationale s'engage le plus rapidement possible à financer l'étape 2 de la restructuration de la Réserve de la Force terrestre afin que sa revitalisation et sa restructuration puissent se poursuivre selon ce qui est prévu actuellement.

RECOMMANDATION 13

Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée le plus rapidement possible pour assurer la protection des emplois des réservistes mobilisés pendant une situation d'urgence importante comme un conflit, et que les efforts soient poursuivis, notamment par le Conseil de liaison des Forces canadiennes, afin d'encourager les employeurs à libérer les réservistes pour qu'ils participent aux exercices militaires avec la protection des emplois.

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement approuve l'octroi de crédits pour l'acquisition, échelonnée sur dix ans, d'au moins deux navires de ravitaillement rouliers afin de procurer une capacité de transport maritime stratégique lors des déploiements à l'étranger et de remplacer les deux ravitailleurs dont dispose actuellement la flotte.

RECOMMANDATION 15

Que les nouveaux navires de ravitaillement et autres bâtiments destinés à la Marine canadienne soient construits dans les chantiers navals canadiens pour appuyer les efforts visant à conserver les capacités de notre pays en matière de construction navale et à maintenir une assise industrielle dans le domaine de la défense en général.

RECOMMANDATION 16

Que le Canada fasse l'acquisition d'aéronefs de transport lourd et remplace les vieux modèles afin de s'assurer que sa capacité de transport aérien stratégique et tactique lui permettra de déployer rapidement et efficacement le personnel et le matériel nécessaires dans le cadre des opérations à l'étranger.

RECOMMANDATION 17

Que le projet de remplacement des quatre destroyers de classe Tribal par de nouveaux navires de combat dotés de capacités supérieures de commandement et contrôle ainsi que de défense antiaérienne soit mis en branle.

RECOMMANDATION 18

Que la modernisation et la remise en état à mi-vie des 12 frégates se voient accorder une grande priorité pour éviter que les capacités navales du Canada ne tombent au niveau de désuétude qui a si souvent été noté dans le passé.

RECOMMANDATION 19

Que l'on accélère le processus de sélection et d'acquisition de la cellule (ou véhicule de base) et de l'équipement électronique du nouvel hélicoptère maritime afin d'assurer le remplacement de tous les appareils Sea King avant la fin de la présente décennie.

RECOMMANDATION 20

Que tous les efforts nécessaires soient déployés pour doter les hélicoptères Sea King de l'équipement mécanique, électronique ou autre qui assurera leur utilisation sûre et efficiente jusqu'à ce qu'ils soient mis hors service.

RECOMMANDATION 21

Que les 18 avions de patrouille à long rayon d'action Aurora soient modernisés et conservés au sein de la flotte d'appareils de la Force aérienne pour qu'ils continuent à s'acquitter de leurs tâches, notamment les missions de recherche et de sauvetage et les missions de surveillance dans le Nord canadien.

RECOMMANDATION 22

Que les autorités gouvernementales canadiennes continuent d'explorer avec leurs homologues américains des façons possibles d'améliorer la coopération de longue date entre le Canada et les États-Unis au sein du NORAD de même qu'en ce qui concerne la défense de l'Amérique du Nord en général, à la lumière de l'établissement par le États-Unis de leur nouveau Commandement du Nord, et que le Parlement soit tenu au courant de la situation.

RECOMMANDATION 23

Qu'un nombre suffisant d'aéronefs de transport nouveaux et de remplacement soient acquis dans le proche avenir afin de répondre aux besoins internes du Canada, y compris en ce qui concerne les opérations de recherche et sauvetage, tout en veillant à la capacité

d'emport instantané requise pour les déploiements outre-mer, comme l'indique la recommandation 16.

RECOMMANDATION 24

Que le ministère de la Défense nationale, conjointement avec le ministère des Anciens combattants, accorde une grande importance et des fonds supplémentaires aux programmes visant à aider les membres des Forces canadiennes aux prises avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres blessures psychologiques/physiques après avoir participé à des missions de maintien de la paix ou de combat à l'étranger ou à des activités de formation, de sauvetage ou autres au Canada, ce de manière à leur assurer une bonne qualité de vie.

RECOMMANDATION 25

Que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Anciens combattants continuent d'approfondir la recherche sur toutes les causes de ce qui est convenu d'appeler le Syndrome de la guerre du Golfe et sur toutes les autres maladies psychologiques et physiques.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	22/03/2001	5
Ken Scott, colonel, directeur, Politique de la santé		
Collège militaire royal du Canada		
Edward A. Ough, agrégé de recherche, Département de chimie et génie chimique		
Université Queen's		
Douglas L. Bland, professeur, titulaire, Chaire d'études en gestion de la Défense	03/04/2001	7
Vérificateur général du Canada	05/04/2001	8
David Rattray, vérificateur général adjoint		
Peter Kasurak, directeur principal, Direction des opérations de vérification		
Conférence des associations de la défense	26/04/2001	10
Charles H. Belzile, lieutenant général (Retraité), président		
Alain Pellerin, colonel (Retraité), directeur exécutif		
Sean Henry, colonel (Retraité), analyste principal en matière de défense		
Ministère de la Défense nationale	03/05/2001	11
Maurice Baril, général, chef d'état-major de la Défense		
Daniel G. McNeil, commodore, directeur, Planification des Forces et coordination du programme		
W.J. Natynczyk, colonel, chef d'état-major J3 international		
J.J.L.M. Dessureault, adjudant-chef, Forces canadiennes		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
À titre individuel	08/05/2001	12
Lewis MacKenzie, major général (Retraité)		
À titre individuel	10/05/2001	13
Roméo Dallaire, lieutenant général (Retraité)		
Ministère de la Défense nationale	15/05/2001	14
Lloyd C. Campbell, lieutenant général, chef d'état-major de la Force aérienne		
Richard Bastien, major général, chef d'état-major adjoint de la Force aérienne		
Angus Watt, colonel, directeur, Examen et services ministériels (Air)		
Gilles Guilbault, adjudant-chef, Commandement aérien		
Ministère de la Défense nationale	17/05/2001	15
M.K. Jeffery, lieutenant général, chef d'état-major de l'Armée de terre		
Stephen Appleton, colonel, directeur, Disponibilité opérationnelle de la Force terrestre		
Marius Dumont, adjudant-chef, Commandement de la Force terrestre		
Ministère de la Défense nationale	29/05/2001	16
Margaret Purdy, sous-ministre déléguée, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence		
James Harlick, gestionnaire responsable du Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence		
Ministère de la Défense nationale	31/05/2001	17
G.R. Maddison, vice-amiral, chef d'état-major des Forces maritimes		
Jacques Gauvin, commodore, directeur général, Personnel et état de préparation maritimes		
R. Lupien, premier maître du commandement		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	05/06/2001	18
Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels		
Larry Lashkevich, brigadier général, directeur général de la logistique, J4, Matériels		
À titre individuel	07/06/2001	19
Susan H. Riordon		
« Uranium Medical Research Center »		
Mary Ripley-Guzman, présidente du conseil d'administration		
Ministère de la Défense nationale	04/10/2001	22
L'honorable Art Eggleton, ministre		
G.R. Maddison, vice-amiral, sous-chef d'état-major de la Défense		
Ministère de la Défense nationale	16/10/2001	23
Raymond R. Henault, général, chef d'état-major de la Défense		
George E.C. Macdonald, lieutenant général, vice-chef d'état-major de la Défense		
G.R. Maddison, vice-amiral, sous-chef d'état-major de la Défense		
Ministère de la Défense nationale	18/10/2001	24
Margaret Purdy, sous-ministre déléguée, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence		
James Harlick, sous-ministre adjoint, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence		
À titre individuel	23/10/2001	25
Anthony Forster, analyste indépendant du renseignement		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Institut MacKenzie	25/10/2001	26
John C. Thompson, directeur		
Ministère de la Défense nationale	29/10/2001	27
Keith Coulter, chef, Centre de la sécurité des télécommunications		
David Akman, directeur, Services juridiques		
Barbara Gibbons, directrice générale, Services centraux		
Simon Gauthier, chef adjoint, Sécurité des technologies de l'information		
Ministère de la Défense nationale	30/10/2001	28
George E.C. Macdonald, lieutenant général, vice-chef d'état-major de la Défense		
Daniel G. McNeil, commodore, directeur, Planification des Forces et coordination du programme		
John Turner, colonel, directeur, Analyse de défense		
Université du Nouveau-Brunswick	01/11/2001	29
David A. Charters, professeur, « Department of Conflict Studies »		
Conférence des associations de la défense	05/11/2001	30
Charles H. Belzile, lieutenant général (Retraité), président		
Alain Pellerin, colonel (Retraité), directeur exécutif		
Sean Henry, colonel (Retraité), analyste principal en matière de Défense		
Association des industries de défense du Canada		30
Patrick O'Donnell, lieutenant général (Retraité), président		
David Stapley, vice-président exécutif		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	06/11/2001	32
G.R. Maddison, vice-amiral, sous-chef d'état-major de la Défense		
J.Y.J.C. Forcier, commodore, chef d'état-major J3, directeur général, Plans militaires et opérations		
Patricia Samson, directrice générale, Renseignements		
Doug Palmer, major, directeur de projet, « Habillez le soldat »		
Ministère de la Défense nationale	08/11/2001	33
Christian Couture, lieutenant général, sous-ministre adjoint, Ressources humaines — Militaires		
Terry Hearn, directeur général, Politiques et planification en ressources humaines militaires		
Scott Cameron, colonel, médecin chef		
Association internationale des pompiers		
Sean P. McManus, adjoint du président général		
Université Dalhousie	19/11/2001	34
Denis Stairs, professeur, Département de science politique		
Institut canadien des études stratégiques	20/11/2001	35
David Rudd, directeur exécutif		
« Council for Canadian Security in the 21st Century »	22/11/2001	36
Jack Granatstein, professeur, coprésident		
Université de Calgary		
David Bercuson, professeur, directeur, « Centre for Military and Strategic Studies »		
Conseil atlantique du Canada	27/11/2001	37
Brian S. MacDonald, colonel (Retraité), président		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
À titre individuel	05/02/2002	41
Clive J. Addy, major général (Retraité)		
Ministère de la Défense nationale	07/02/2002	42
André Marin, ombudsman		
Christian Couture, lieutenant général, sous-ministre adjoint, Ressources humaines — Militaires		
Lise Mathieu, brigadier général, directeur général, Service de santé		
À titre individuel		
Roméo Dallaire, lieutenant général (Retraité)		
Ministère de la Défense nationale	19/02/2002	43
Pat Dowsett, colonel, gestionnaire de programme, Transport aérien stratégique et ravitaillement-en-vol stratégique		
Ministère de la Défense nationale	26/02/2002	44
J.J.R. Gagnon, brigadier général, commandant, Collège des Forces canadiennes		
P.T. Mitchell, professeur, directeur des programmes d'études, Collège des Forces canadiennes		
Ministère de la Défense nationale	28/02/2002	45
Raymond Zuliani, contre-amiral, chef, Réserves et cadets		
Paul R. Hussey, brigadier général, directeur général, Réserves et Cadets		
Jennifer J. Bennett, capitaine (N), directeur des Réserves		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	12/03/2002	46
Ron Buck, vice-amiral, chef d'état-major des Forces maritimes		
Jacques Gauvin, commodore, chef d'état-major adjoint des Forces maritimes		
Serge Joncas, PM 1re classe, commandement de la Marine		
« Airbus Military Company »	14/03/2002	47
Claude Lafrance, président		
Richard Thompson, directeur commercial		
« Lockheed Martin Aeronautics Company »		
L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.		
Peter E. Simmons, directeur des communications, Programmes de mobilité aérienne		
« The Boeing Company »		
Allan DeQuetteville, lieutenant général (Retraité), vice-président — Canada		
Ministère de la Défense nationale	19/03/2002	48
M.K. Jeffery, lieutenant général, chef d'état-major de l'Armée de terre		
E.S. Fitch, major général, administrateur de projet, Restructuration de la Réserve		
Herbert Michael Petras, brigadier général, directeur général, Réserve terrestre		
L'Association des Officiers de la Marine du Canada	20/03/2002	49
Russell D. Moore, contre-amiral (Retraité), président		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	09/04/2002	50
Lloyd C. Campbell, lieutenant général, chef d'état-major de la Force aérienne		
Daniel Gilbert, adjudant-chef, Commandement aérien		
Doug Langton, brigadier général, directeur général, Développement de la Force aérienne		
Collège militaire royal du Canada	30/04/2002	52
Joel J. Sokolsky, professeur, doyen des arts		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Clive J. Addy, major général (Retraité)

« Airbus Military Company »

Association internationale des pompiers

« Atlantic Council of Canada »

Collège militaire royal du Canada

Conférence des associations de la défense

« Council for Canadian Security in the 21st Century »

Institut MacKenzie

L'Association des Officiers de la Marine du Canada

« Lockheed Martin Aeronautics Company »

« NBC Team Ltd. »

Ministère de la Défense nationale

Susan H. Riordon

« The Boeing Company »

« The Zeta Group Inc. »

Université Dalhousie

Université de Calgary

Université du Nouveau-Brunswick

Université Queen's

« Uranium Medical Research Center »

Vérificateur général du Canada

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (*réunions n° 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 et 52*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
David Pratt, député

RAPPORT DISSIDENT DU BLOC QUÉBÉCOIS CONCERNANT LE RAPPORT FINAL DU COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS SUR L'ÉTAT DE PRÉPARATION DES FORCES ARMÉES CANADIENNES

FAIRE FACE À NOS RESPONSABILITÉS

LE BLOC QUÉBÉCOIS S'OPPOSE À CE RAPPORT PUISQUE :

- Avant de recommander de hausser le budget de la défense de 33% sur trois ans environ, un large débat public doit avoir lieu;
- Le calcul des dépenses dans le secteur de la défense selon un pourcentage fixe du PIB n'est pas recommandable non plus;
- Une telle hausse des dépenses en défense ne doit pas précéder la révision de la politique de défense, annoncée par le ministre pour cette année;
- Certains besoins sont là, mais des choix doivent être faits, dans l'optique d'une consultation publique d'envergure.

Depuis un moment déjà, le Bloc Québécois recommande la révision de la politique de défense du Canada. Il va de soi que cette dernière doit précéder tout éventuel réinvestissement massif au sein des Forces canadiennes. Les orientations générales de la défense sont à revoir et des choix importants devront être faits.

Dans le présent rapport du Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants, la première recommandation propose « *Que le gouvernement augmente le budget de base annuel du ministère de la Défense nationale pour qu'il atteigne entre 1,5 et 1,6 % du PIB, augmentation qui sera appliquée graduellement au cours des trois prochaines années, et qu'il continue de se rapprocher de la moyenne de l'OTAN.* »[1] *Or,* dans le document « Budget des dépenses 2002-2003 — partie 3» le gouvernement admet que « *la Défense ne pourra et ne devrait peut-être pas soutenir à long terme les capacités et les niveaux d'activités actuels des Forces canadiennes*[2] » et que dans le contexte actuel « *le problème ne se résume pas uniquement à une question d'argent* » mais qu'il s'agit bien « d'une question de choix ».

Tant que les orientations principales ne seront pas revues, il sera difficile de privilégier un secteur des Forces canadiennes au dépend d'un autre. Le Canada n'a pas

---

1 Face à nos responsabilités, L'état de préparation des Forces canadiennes, Rapport du Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants, mai 2002, p. 93 (version française)

2 Budget des dépenses 2002-2003 — partie 3, gouvernement du Canada, p. 13

les ressources financières et humaines des États-Unis et il ne peut prétendre à un niveau équivalent de polyvalence pour ses Forces armées.

UNE VASTE CONSULTATION PUBLIQUE EST NÉCESSAIRE

Il est tout aussi fondamental que la population participe aux débats touchant l'utilisation des deniers publics dans le secteur militaire. Ces questions ne doivent pas être laissées à quelques spécialistes uniquement.

Il ne faut pas oublier que le dernier budget a affecté des ressources supplémentaires au secteur de la défense, que plusieurs projets de modernisation de l'équipement sont en cours et que des sommes très substantielles y sont consacrées.

Il convient de préciser que toute mesure du budget de la défense se basant sur un pourcentage du PIB ne serait qu'approximative et changeante. Au cours de la dernière décennie, des changements de comptabilité nationale aux États-Unis ont permis de revoir le PIB à la hausse. De plus, tous les pays de l'OTAN n'utilisent pas une même proportion de leur PIB pour les dépenses dans le secteur de la défense. Un niveau de dépenses fixé en fonction du PIB et surtout en fonction de la moyenne des pays de l'OTAN ferait en sorte que, si un pays décidait d'augmenter ses dépenses de manière très significative, le Canada devrait forcément augmenter lui aussi ses dépenses. Rappelons que la Turquie consacre environ 6% de son PIB aux dépenses en défense. Ceci illustre le caractère arbitraire et inapproprié de l'établissement d'un niveau de dépense fixé en terme de pourcentage du PIB.[3]

Dans un contexte où l'on apprend que le gouvernement canadien est à négocier une éventuelle participation à la nouvelle structure continentale de défense des États-Unis, le Northern Command, d'autres questions se voient soulevées : le Canada devra-t-il se prononcer en faveur du bouclier anti-missile américain? Mettra-t-il de côté certains principes et initiatives qui lui sont chers, comme la non-militarisation de l'espace, sa participation significative aux missions sous mandat international ou encore les traités comme celui des mines antipersonnel? La question des coûts reliés à une collaboration continentale accrue avec les États-Unis se pose également et exige que l'on se préoccupe du caractère stratégique de chaque choix effectué en termes de capacités de défense. Il faut savoir où on s'en va pour décider quel moyen de transport prendre. Certaines décisions prochaines pourront être lourdes de conséquences.

---

[3] Le souligné est de nous

DES RECOMMANDATIONS NON CHIFFRÉES

Dans son rapport final, le Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants émet plusieurs recommandations qui auraient, à court et moyen terme, une incidence budgétaire extrêmement significative.

Outre la première recommandation qui recommande à elle seule l'ajout de près de 6 milliards de $, plus d'une douzaine de recommandations demandent elles aussi l'injection de fonds publics additionnels pour l'achat d'avions, de navires, la modernisation d'équipements ou l'ajout de fonds supplémentaires dans divers programmes.

À ceci, on doit ajouter d'autres recommandations qui ne spécifient pas directement l'injection de fonds publics mais qui en nécessiteront forcément afin de pouvoir les réaliser.

Pour l'instant, il est difficile de chiffrer le montant total de toutes ces recommandations mais il semble évident qu'il s'agit ici de plusieurs milliards de dollars! Dans le contexte où nous sommes toujours dans l'attente d'une révision de la politique de défense, ces investissements massifs risquent de confirmer que les décisions, au ministère de la Défense nationale, sont encore une fois prises à la pièce.

Précisons toutefois que nous ne sommes pas opposés, de prime à bord, à l'acquisition et à la modernisation de tout ce matériel basé sur la politique de défense de 1994. Cependant, il importe aujourd'hui de se poser les questions suivantes: Est-ce que les politiques et les priorités émises dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994* sont toujours d'actualité et quelles sont les véritables priorités que devrait avoir la nouvelle politique de défense?

Sans nier qu'il existe réellement des besoins importants au sein des Forces canadiennes, le Bloc Québécois s'oppose à toute injection de fonds publics supplémentaires tant qu'une consultation publique importante n'est pas mise de l'avant. En cautionnant un tel rapport, le Bloc Québécois affirmerait qu'il est en accord avec la politique actuelle du ministère de la Défense nationale qui, non seulement comme nous l'avons souligné, prend ses décisions à la pièce mais aussi, agit sans consultation et en l'absence d'une véritable vision à long terme.

L'exemple le plus évident est sans aucun doute l'achat, en 1991, d'un système de communications militaires par satellite qui a coûté 174M $ aux contribuables, qui n'a jamais servi et qui dort toujours dans un entrepôt des Forces armées canadiennes. Il est évident que cette somme aurait très bien pu servir à meilleur escient. Une véritable vision à long terme et un organisme de contrôle administratif efficace des grands projets auraient forcément prouvé que nous n'avions pas réellement besoin d'un tel instrument et que l'on pouvait certainement trouver un système moins coûteux comme ce fut le cas en cours de route.

On pourrait aussi souligner l'achat, en 1998, de quatre sous-marins à la Grande-Bretagne, au coût de 610M $ plus les 140M $ déboursés pour leur mise à niveau. Rappelons, à ce sujet, que le premier sous-marin a eu une fuite lors d'un essai en mer (bien que des sources l'attribuent à une erreur de navigation) et que le deuxième a passé plus d'un an en cale sèche à Halifax sans jamais naviguer. L'ironie veut que, tout récemment, l'on vienne de lui découvrir une bosse qui pourrait créer des problèmes lors d'une immersion en grande profondeur ! Et que dire des deux autres sous-marins qui n'ont toujours pas été livrés et qui sont toujours en Grande-Bretagne?

Si le gouvernement fédéral avait eu une vision à long terme et avait planifié ses achats, il n'aurait pas gaspillé 3/4 de milliard de $ en fonds publics pour ces sous-marins que même le gouvernement australien ne voulait pas !

En révisant le Livre Blanc de 1994 et en mettant sur pied une vaste consultation publique, nous serions en mesure de dégager une meilleure vision à long terme pour les Forces armées. Nous serions en mesure de définir les véritables priorités du ministère de la Défense nationale, nous saurions où l'argent devrait aller et ce qui est vraiment nécessaire comme dépense. Tant et aussi longtemps que cet exercice n'est pas réalisé, l'argent des contribuables risque encore une fois d'être dépensé à gauche et à droite pour du matériel dont le ministère de la Défense nationale n'a pas besoin ou qui s'avèrerait inutile suite à la révision prochaine de la politique de défense.

DE BONS CÔTÉS TOUTEFOIS

Outre les problèmes d'ordre pécuniaire de ce rapport, le Bloc Québécois tient à souligner l'effort et le travail exceptionnel du Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants. En effet, pendant près d'un an, le Comité a entendu des dizaines de témoins et a procédé à l'élaboration de quatre rapports intérimaires sur l'état de préparation des Forces armées canadiennes.

Bien que plusieurs recommandations se rapportent à l'équipement militaire proprement dit, d'autres tendent à l'amélioration de la qualité de vie des militaires et tâchent de corriger certaines lacunes actuelles. À titre d'exemples, citons, dans le présent rapport, la recommandation portant sur la protection des emplois des réservistes mobilisés pendant une situation d'urgence. Cette recommandation vient corriger un problème actuel qui ne garantit pas, aux réservistes mobilisés, qu'ils pourront reprendre leur travail à leur retour de mission.

Le Bloc Québécois invite donc le gouvernement à retenir cette recommandation et à modifier la *Loi sur la défense nationale* le plus rapidement possible et ce, de manière indépendante au projet de loi C-55 sur la sécurité publique car ce dernier s'avère être inacceptable dans son ensemble.

Les initiatives recommandées à la fin du rapport reçoivent le support entier du Bloc Québécois. Les mesures visant à aider les membres des Forces canadiennes aux prises avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres problèmes de santé font l'objet de recommandations. La qualité de vie des militaires se doit d'être prise au sérieux et le support offert doit correspondre à l'ampleur de la tâche demandée aux membres des Forces canadiennes.

CONCLUSION

Le Bloc Québécois réitère qu'il est essentiel de redéfinir la politique de défense du Canada avant que toute somme d'argent supplémentaire ne soit injectée dans les Forces armées. Mieux encore, nous croyons que la nouvelle politique de défense devrait être coordonnée avec la révision de la politique étrangère canadienne. La tendance internationale veut que la politique étrangère façonne la politique militaire des pays et non l'inverse.

Le Bloc Québécois croit qu'il est impératif que ce nouveau livre blanc sur la Défense fasse l'objet d'une importante consultation publique et que l'on dégage ainsi les véritables priorités du gouvernement en matière de défense nationale. Plus encore, il sera essentiel de redéfinir le rôle même des Forces canadiennes. À l'heure actuelle, et comme plusieurs témoins nous l'ont démontré en comité, il serait difficile de soutenir à long terme les capacités et les niveaux d'activités des Forces canadiennes. Nous sommes à l'heure des choix et il est important que le gouvernement comprenne que ces choix passent par une révision complète de la politique militaire AVANT d'injecter des fonds publics dans des secteurs qui ne correspondent peut-être pas aux besoins et aux priorités des contribuables.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 21 mai 2002
(*Séance n° 56*)

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 15, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Pratt, (*président*).

Membres du Comité présents : Claude Bachand, Colleen Beaumier, Leon Benoit, Robert Bertrand, Cheryl Gallant, David Pratt, David Price, Peter Stoffer, Bob Wood.

Membres substituts présents : Yvon Charbonneau pour Colleen Beaumier, Larry Bagnell pour Stan Dromisky, Judi Longfield pour Carmen Provenzano.

Aussi présents : *De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement* : Wolf Koerner et Michel Rossignol, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport sur l'état de préparation des Forces canadiennes.

Il est convenu, avec dissidence, — Que la version modifiée de l'ébauche de rapport soit adoptée en tant que Quatrième rapport du Comité et que le président soit autorisé à le présenter à la Chambre aussitôt que possible.

Il est convenu, — Que, nonobstant l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les 120 jours qui suivent.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé, au besoin, à apporter des modifications à la forme du rapport, sans en altérer le fond.

Il est convenu, avec dissidence, — Que le président soit autorisé à publier un communiqué et à tenir une conférence de presse avec les membres du Comité qui appuient le rapport majoritaire.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression d'opinions dissidentes en tant qu'annexe au rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente annexée au rapport ne dépasse pas 7 pages.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente soit soumise dans les deux langues officielles et remise au greffier au plus tard le jeudi 23 mai à 17 h.

À 12 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Diane Deschamps